

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LÉGISLATION MINIÈRE

D'HIER ET DE DEMAIN



THÈSE POUR LE DOCTORAT
(SCIENCES JURIDIQUES)

Soutenue le mercredi 26 juin 1918, à 15 heures

PAR

JEAN HÉRARD

AVOCAT A LA COUR D'APPEL D'ANGERS

Président : M. BERTHÉLEMY.

Professeurs { MM. LESEUR.
ROLLAND.

ANGERS

IMPRIMERIE F. GAULTIER & A. THÉBERT

4, RUE GARNIER, 4

—
1918



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LÉGISLATION MINIÈRE

D'HIER ET DE DEMAIN

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(SCIENCES JURIDIQUES)

Soutenue le mercredi 26 juin 1918, à 15 heures

PAR

JEAN HÉRARD

AVOCAT A LA COUR D'APPEL D'ANGERS

Président : M. BERTHÉLEMY.

Professeurs { MM. LESEUR.
ROLLAND.

ANGERS

IMPRIMERIE F. GAULTIER & A. THÉBERT

4, RUE GARNIER, 4

1918



**La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs.**

BIBLIOGRAPHIE

1°

- AGUILLON. — *Législation des mines en France*, Paris, 1891-1903.
- AJAM. — *La nouvelle législation minière*, Paris, 1911.
- AJAM. — *Problèmes algériens* (Impressions de Voyage), Paris, 1913.
- AUBRY et RAU. — *Cours de Droit Civil français* : Paris, 1869-1879 (Tome II).
- BEQUET. — *Répertoire* : V° Mines.
- BERTHÉLEMY. — *Traité élémentaire de Droit administratif*, Paris, 1916.
- CAUWÈS. — *Cours d'Economie politique*, 3^e édition.
- CUVILLIER. — *Législation minière et contrôle des mines*.
- DALLOZ. — *Répertoire alphabétique et supplément* : V° Mines, Minières, Carrières.
- Code des lois politiques et administratives, Tome III.
- FÉRAUD-GIRAUD. — *Code des mines et mineurs*, Paris, 1887.
- HAURIQU. — *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, Paris, 1914.
- HOUPIŒ et MAGUÉRO. — *La contribution sur les bénéfices de guerre*, Paris, 1917.
- Pandectes Françaises*. — Edition 1903. Plon-Nourrit. V° Mines, Minières, Carrières.
- PLANIOŁ : *Traité élémentaire de Droit civil*, Paris, 1911-1912.
- RICHARD. — *Le Régime Minier*, Paris, 1911.
- Travaux préparatoires du Congrès général du Génie civil*, mars 1918. Section IV. Mines et Métallurgie. Rapports présentés ; Paris, 1918.
- VALROGER (DE). — *Législation des Mines dans les Colonies françaises autres que l'Algérie et la Tunisie*. Paris, 1910.

2° Revues et périodiques.

L'Économiste Français. — 22 juillet, 5 août, 22 août 1911. Articles de M. Paul Leroy-Beaulieu.

La Revue Noire. — 3, 17, 31 mars 1912; 28 juin et 5 juillet 1914.

La Revue Politique et Parlementaire. — juin 1912, article de M. Aguillon; septembre 1913, article de M. Berthélemy; octobre 1913, article de M. Aguillon.

L'Usine. — 2 juillet 1914.

L'Echo des Mines et de la Métallurgie. — Années 1912, 1913, 1914. (1^{er} semestre), 1916, (2^e semestre), 1917, janvier 1918.

Archives Parlementaires. — (1870 à nos jours).

Journal Officiel. — Lois et décrets n^{os} des 1^{er} janvier, 28 avril, 11 septembre 1917, 11 janvier 1918. — Débats parlementaires, Chambre des Députés, n^{os} des 4 août, 27 et 30 octobre 1917.

Journaux. — *Le Temps*, 6 octobre 1911. — *L'Information*, supplément économique et financier, années 1911, 1912 (1^{er} semestre). n^{os} des 16 et 17 novembre 1917, des 15 janvier, 9, 12, 13, 26, 28 février, 22, 23 mars 1918.

AVANT-PROPOS

Le conflit qui désole l'Europe et le monde depuis août 1914, a imposé aux Etats belligérants l'obligation majeure, de tendre tous leurs efforts vers la défense nationale et la préparation de la victoire.

Notre pays n'a pu se soustraire à cette règle commune, et depuis bientôt quatre ans, l'accroissement de nos ressources militaires, leur meilleure utilisation, leur parfaite adaptation aux conditions de la guerre moderne, et l'étude de tous les problèmes accessoires que ces questions soulèvent, ont absorbé à peu près entièrement l'activité parlementaire et la puissance de travail de la Nation.

Néanmoins, avec la prolongation de la lutte, on n'a pas tardé à se rendre compte qu'un tel cataclysme aurait, longtemps après la paix qui en marquera la fin, des répercussions profondes dans les domaines les plus divers. On a vite compris qu'il faudra au monde nouveau qui s'enfante actuellement dans le sang, les larmes et la douleur, des méthodes et des mœurs nouvelles, appropriées aux transformations multiples et complexes que la grande guerre aura provoquées.

Et voici qu'en France aujourd'hui tous les projets d'ordre juridique, économique et social, rejetés au second plan par le décret de mobilisation du 1^{er} août 1914, retrouvent leurs défenseurs et leurs apôtres, et que certaines de ces discussions réapparaissent avec une acuité nouvelle au premier rang des préoccupations nationales.

Aucun de ces problèmes d'intérêt général ne s'est manifesté plus pressant que le problème des mines. Nos industries de guerre ont éprouvé des difficultés redoutables, dont

l'invasion n'était pas la cause unique, à assurer leurs approvisionnements en combustibles et en matières minérales. La population française a souffert cruellement et souffrira encore de la rareté du charbon et de la majoration inouïe de ses prix. Nos exploitations minières situées dans les départements occupés, nous seront rendues dans un état tel, qu'il est fort à craindre qu'elles soient improductives pendant une longue période. C'est donc bien à juste titre que la question minière passionne à nouveau l'opinion publique, qui attend toujours du Parlement le régime précis et stable, promis depuis si longtemps et depuis si longtemps ajourné.

Nous nous proposons, dans cette étude, après avoir rappelé l'état présent de notre législation des mines, d'examiner les critiques qu'elle a soulevées et soulève encore aujourd'hui. Puis, par une conséquence logique, nous indiquerons les améliorations qui paraissent susceptibles de lui être apportées; nous noterons enfin, les tendances nouvelles des techniciens et des parlementaires, dont les efforts concertés semblent devoir aboutir, à brève échéance, à une refonte plus ou moins étendue de notre régime minier, déjà plus que centenaire.

INTRODUCTION

NOTIONS HISTORIQUES

Le rapide examen que nous nous proposons des principes posés par la législation de 1810 ne saurait être abordé sans être précédé lui-même de quelques notions historiques.

Les usages des premières civilisations en matière minière nous sont à peu près inconnus. Nous avons cependant la certitude que de toute antiquité, les hommes ont su quelles richesses minérales étaient cachées dans la terre, et ont connu la dure nécessité de les extraire. Ils ont d'ailleurs longtemps ignoré l'importance de ces richesses dont on n'a essayé de faire une sérieuse estimation qu'à l'époque contemporaine. Il convient aussi de remarquer qu'en ces temps reculés, où les buts étaient modestes et les besoins restreints, nos anciens trouvaient à la surface du sol ou à peu près, les minéraux qui leur étaient indispensables.

Néanmoins, quand on songe aux moyens rudimentaires dont ils disposaient et à leur absence totale de méthodes scientifiques, on ne peut qu'admirer l'œuvre qu'ils ont accomplie.

Ce que nous savons de l'histoire des peuples de l'Egypte et de l'Assyrie ne nous permet pas de déterminer quels furent, au point de vue qui nous intéresse, leurs procédés et leurs coutumes ; d'autre part nous n'avons que des données très vagues sur les Grecs. Il semble qu'à Athènes, les mines, considérées comme propriétés domaniales, étaient concédées à perpétuité par l'Etat, à des particuliers ou à des associations moyennant une redevance annuelle, sans que le propriétaire de la surface puisse prétendre à aucun droit.



Nous sommes, par contre, plus riches en documents sur l'industrie minière romaine. A l'époque de la très ancienne Rome, avant la loi des XII Tables, la seule forme de propriété connue, la copropriété familiale, rendait inutile une réglementation quelconque. Il en fut encore de même pour d'autres motifs pendant la première période de la République. Le Droit romain avait alors édifié le type le plus absolu de propriété individuelle. « le dominium ex jure quiritium ». Au propriétaire quiritaire qui dispose en toute indépendance, non seulement de la surface mais encore du sous-sol « usque ad inferna », aucune limitation ne peut être imposée. Personne ne peut interdire à ce propriétaire de se livrer aux recherches ou aux travaux d'extraction qui lui plaisent, sur son fonds, dont les produits miniers sont considérés comme de simples fruits. De même, s'il ne sait ou ne veut exploiter les richesses de son terrain, il n'existe ni individu, ni collectivité qui puisse l'y obliger. Tel est l'état encore ancien du droit.

Mais voici que viennent les temps glorieux où la vieille cité de Romulus achève la conquête du monde connu. Des Colonnes d'Hercule au Pont Euxin, de Carthage aux rivages lointains des Gaules, de la Bretagne et de la Germanie, les légions romaines ont conduit leurs aigles victorieuses. De vastes territoires deviennent alors la propriété de la République. Leur mise en valeur ne saurait être confiée uniquement aux soldats vainqueurs ou aux colons latins. C'est alors que l'on voit se développer l'exploitation d'Etat, soit directement soit par l'intermédiaire des sociétés de publicains à qui les mines sont concédées comme à de véritables entrepreneurs. Mines privées appartenant à des particuliers, de moins en moins nombreuses d'ailleurs, mines fiscales dont l'Etat, propriétaire éminent, confie la mise en valeur à ces associations, telles sont à l'époque de la décadence, les usages que l'expérience a fait adopter.

Avec la création de ces sociétés qui exploient le tréfonds

sans être propriétaires du sol, on voit apparaître l'idée, qu'il n'est pas indispensable que le même individu soit à la fois le maître des champs fertiles de la surface et des sombres domaines du sous-sol.

C'est Ulpien qui fut le premier jurisconsulte, conscient de l'intérêt majeur de l'Etat, à préciser qu'il pouvait y avoir nécessité à passer outre à la volonté du propriétaire et qui posa en revanche la règle d'une redevance à son profit.

Dans le dernier état du droit romain une constitution de Gratien et de Valentinien permet, à celui qui a découvert un filon de l'exploiter malgré l'opposition du propriétaire, moyennant une double redevance d'un dixième à celui-ci et d'un dixième au Trésor Public.

L'évolution est faite, et le principe désormais dégagé ne sera plus oublié. L'idée est unanimement admise que le premier occupant de la mine, mais non du sol, a le droit, au prix de diverses taxes et autorisations, de se livrer au travail d'extraction, et qu'il bénéficie de ces avantages sans limitation dans le temps. Dans la pratique, des sociétés se formèrent, qui ne prenaient fin ni par la mort ni par la retraite d'un associé, et dont le caractère particulier de perpétuité apportait à l'exploitation une stabilité et une continuité des plus heureuses. Ces usages qui n'ont d'ailleurs été codifiés dans aucun recueil, étaient devenus le régime unique à la disparition de l'empire romain. Les sociétés de publicains exploitant pour l'Etat les mines fiscales, avaient été à peu près totalement remplacées par les concessions individuelles accordées à ces associations privées, perpétuelles et absolument maîtresses de leur gestion sous le contrôle des « procuratores metallorum ».

*
* *

L'Ancien Droit français ne semble pas, malgré certaines apparences contradictoires, avoir très sensiblement modifié, tout au moins à son origine, les règles et les méthodes que lui transmet le Droit Romain.

Quoiqu'en ait dit Regnault d'Epercy, député du Jura, qui devant l'Assemblée Constituante déclarait : « Toute notre législation, à dater de la première race de nos rois jusqu'à nos jours, nous présente les mines comme propriétés royales et domaniales (1) », il n'apparaît pas que dans notre très ancien droit un changement appréciable ait été apporté au principe qui faisait du droit d'occupation la base de la propriété minière.

On a crû cependant longtemps à l'existence initiale d'un véritable pouvoir régalien sur les mines. On cite à l'appui de cette opinion, une Charte de l'an 635 par laquelle Dagobert I^{er}, octroyait aux moines de Saint-Denis huit mille livres de plomb, à prendre sur la redevance en nature qu'il tirait tous les deux ans des produits de ces mines (2),

Charlemagne, d'après d'excellents auteurs, aurait usé d'un véritable droit de souveraineté sur les mines. Ses lettres patentes de 786, en effet, donnaient en apanage à ses fils certains territoires avec faculté d'y rechercher l'or, l'argent et les métaux.

Il ne semble cependant pas que les droits de l'État aient eu à cette époque d'autre fondement que la qualité qu'il prétendait s'attribuer de premier occupant de la surface.

C'est encore de cette qualité, confisquée à leur profit, qu'excipèrent les seigneurs féodaux, après la mort de Charlemagne pour exiger une redevance des communes minières.

Mais ce bénéfice leur fut enlevé par les lettres patentes du roi Charles VI. du 30 mai 1413, qui attribuèrent à la couronne « à cause de sa souveraine et majesté royale », le dixième des produits des mines.

Après lui, Louis XI, en septembre 1472, rendit une ordonnance qui, tout en admettant le principe d'une indemnité au profit du propriétaire du sol, permettait au pouvoir royal de concéder à qui lui convenait toutes les mines existant en France, à défaut d'exploitation par leur propriétaire; ce

(1) Rapport de Regnault d'Epercy à la Constituante (*Archives Parlementaires*, t. XXIV).

(2) *Dagoberti Vita* tit I, cap. XVI, p. 585.

dernier en effet était mis par l'ordonnance, dans l'obligation de déclarer et de mettre en valeur sous trois mois, les mines qui existaient sous son terrain, sauf à son seigneur à se substituer à lui s'il n'était pas assez fortuné.

A leur défaut, le roi disposait des mines au profit des tiers, moyennant une double redevance au propriétaire et au Trésor. Il était même créé un grand maître surintendant des mines qui avait le pouvoir d'exploiter à son gré dans toute l'étendue du pays, soit les mines d'État, soit même les mines privées moyennant indemnité.

Ce furent manifestement là les premières tentatives réellement sérieuses dans la voie de la domanialité et un effort de la royauté pour s'attribuer, en raison de sa seule qualité, et non plus comme propriétaire primitif, le pouvoir souverain sur les richesses minérales du royaume.

Henri II fortifia encore cette prétention de la couronne en conférant par l'ordonnance du 30 septembre 1548 à un certain Jean-François de la Roque, seigneur de Roberval, le droit d'exploitation de toutes les mines qu'il viendrait à découvrir dans les neuf ans, pour en jouir, lui ses « hoirs et ses ayant-cause » à perpétuité.

Les successeurs d'Henri II accordèrent de semblables privilèges, mais la création et l'abus de ces véritables monopoles qui supprimaient tout droit au légitime propriétaire du sol, obligèrent Henri IV à revenir en 1601 aux concessions individuelles de l'ordonnance de 1472, avec droit de préférence au profit du propriétaire de la surface.

Ce système resta en vigueur jusqu'en 1722, date où Louis XV rétablit les monopoles au profit d'un concessionnaire exclusif.

Tel était encore le régime de l'ancienne France à la veille de la Révolution.

L'opinion est à peu près unanimement admise par les auteurs, que tout au moins dans les derniers siècles de la Monarchie, le droit de disposer des mines était une des prérogatives du pouvoir royal, se rattachant à son obligation de surveillance et de police.

Il ne restait plus rien du principe romain de l'occupation. Les mines étaient devenues de droit régalien, et leur exploitation devait toujours être dûment autorisée par le roi en son conseil ou par les hauts fonctionnaires à qui le roi déléguait ses pouvoirs.

Il faut cependant reconnaître que ce régime n'a présenté que peu d'avantages pour l'État, et qu'il a apporté sous l'Ancien régime « la ruine des particuliers, des contestations incessantes et la dévastation plutôt que l'exploitation des mines (1) ».

*
* *

L'Assemblée Constituante devant laquelle se posa immédiatement et tout naturellement le problème minier ne sut pas, à la vérité, le résoudre nettement.

Elle décida d'abord solennellement dans l'article 1 de la loi des 12-28 juillet 1791 que « les mines sont à la disposition de la Nation. »

Mais cette déclaration, due au rapporteur de la loi, Regnault d'Epercy, dont Mirabeau avec sa magnifique éloquence avait soutenu et fait triompher la thèse contre l'opposition d'une partie de l'Assemblée, ne fut en réalité qu'une déclaration de principe et le droit de la Nation resta à peu près nominal.

C'est qu'en effet, le même article ajoute : « à la disposition de la Nation..., en ce sens que ces substances ne pourront être exploitées que de son consentement et sous sa surveillance à la charge d'indemniser... les propriétaires de la surface qui jouiront de celles de ces mines qui pourront être exploitées..., jusqu'à cent pieds de profondeur seulement. »

Ainsi la fin de cet article premier contrarie et limite de telle façon la disposition initiale, qu'elle n'en laisse pour ainsi dire presque rien subsister. Tout au moins le système adopté devient-il un système mixte, conciliant en fait les

(1) Dalloz, *Rép. Gén.*, v^o Mines, Minières, Carrières ; p. 12.

deux opinions soutenues devant l'Assemblée Constituante : la mine, propriété privée du superficiaire, et la mine propriété publique de l'Etat.

L'Etat, d'après le législateur du droit intermédiaire sera donc le propriétaire théorique des mines, considérées comme bien sans maître, comme « *res nullius* ». La propriété du sous-sol, appartenant à la Nation, est absolument indépendante de celle de la surface appartenant aux particuliers. Telle est la distinction que l'intérêt fiscal d'abord, le souci de ne pas laisser improductives d'importantes richesses ensuite, ont conduit à établir.

Mais dans la pratique c'est au propriétaire du sol que vont tous les avantages de la législation révolutionnaire.

Il a le droit, — comme le Romain de la République, — d'exploiter son fonds en toute liberté jusqu'à cent pieds de profondeur. Au-delà, il a encore la faculté d'exploiter à condition de demander la permission, qui ne peut lui être refusée (art. 3) s'il justifie de moyens suffisants. Bien mieux, aucune concession ne peut être accordée à un tiers (art. 10) sans que le propriétaire ait eu au préalable un délai de 6 mois pour faire connaître ses intentions et la préférence lui sera même donnée, s'il dispose d'une étendue « propre à former une exploitation ».

A son défaut, le droit de préférence pour l'obtention de la concession est réservé à l'inventeur.

Aucune redevance tréfoncière n'est perçue à quelque titre que ce soit à l'encontre des personnes qui ont obtenu une concession.

Enfin la loi déclare déchus tous les concessionnaires antérieurs à la Révolution, qui n'avaient pas découvert eux-mêmes les mines qu'ils exploitaient, et remet les concessions devenues ainsi vacantes aux propriétaires du sol.

Mais le principe posé par l'Assemblée Constituante, si diminué et réduit qu'il fut, reparaissait dans la stipulation essentielle aux termes de laquelle aucune exploitation n'était accordée pour plus de cinquante ans à compter du jour du décret de concession.

Ainsi l'Etat se réservait le droit souverain de faire tous les cinquante ans une sorte de révision des concessions minières et sans doute, en principe tout au moins, d'en retirer le bénéfice aux exploitants qui se montreraient indignes.

C'était ainsi créer un genre de propriété d'un caractère spécial et nouveau dans le droit. C'était réserver au profit de « la Nation » seule propriétaire en définitive des richesses minières, l'un des attributs essentiels de la propriété, à savoir la perpétuité.

Le droit du concessionnaire, fût-il même renouvelé régulièrement tous les cinquante ans, n'était pas une véritable propriété, il restait précaire et incertain et dépendait uniquement du bon vouloir de l'Etat.

C'est donc avec raison qu'on a pu dire que le législateur révolutionnaire n'avait pas su prendre nettement parti entre les deux théories qui lui avaient été proposées (1), et avait adopté un système mixte participant à la fois des deux opinions.

Et c'est de cette incertitude initiale que devait naître bientôt, avec le besoin d'une réforme, la loi du 21 avril 1810.

(1) Planiol, *Droit civil*, t. 1, p. 746, n° 2393.

CHAPITRE I

Les principes du régime français.

I. — Généralités.

Entre la loi de 1791, que nous venons de noter brièvement et la loi du 21 avril 1810 que nous allons aborder, se place la rédaction et la publication du Code civil, en 1804.

Celui-ci, article 552, dispose : « La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous... Le propriétaire peut faire toutes les constructions et fouilles qu'il jugera à propos et tirer de ces fouilles tous les produits qu'elles peuvent fournir, sauf les modifications résultant des lois et règlements relatifs aux mines. »

C'était là en apparence, tout au moins, garantir d'une façon vraiment sérieuse, les droits des propriétaires fonciers que Napoléon tenait à respecter.

Quant au renvoi aux lois et règlements c'était la législation de 1791 qui était visée, toute différente d'ailleurs de ce qu'allait être celle de l'Empire.

*
* *

Mais il nous semble utile d'ouvrir ici une courte parenthèse et avant d'étudier quelque peu les principes adoptés en 1810, de nous rendre compte de la façon dont le problème se posant devant le Corps Législatif, comme il se posera toujours du reste, devant tout Parlement désireux d'établir les bases juridiques d'un régime minier.

Nous avons vu dans un chapitre préliminaire que selon les époques, le degré de civilisation, les besoins et les ten-

dances, les systèmes adoptés avaient attribué les mines au propriétaire de la surface, au premier occupant, ou à l'État.

C'est qu'en effet, au point de vue particulier de la propriété minière, il existe plusieurs moyens d'envisager et de résoudre la question.

La plus anciennement admise comme aussi, la plus simple, est la théorie que certains ont appelée la *théorie de l'accession*, celle du droit Romain ancien, celle que semble avoir suivi l'article 552 du Code civil : Le propriétaire du sol est aussi le maître des richesses minérales du sous sol. Il peut en disposer à sa guise, comme il peut cultiver le terrain ou le laisser en friche. Les produits de la terre lui appartiennent tous au même titre et il n'a de comptes à rendre à personne. Ce système qui se comprend dans les civilisations primitives, — mais que cependant certaines législations modernes (anglaise, américaine, russe), ont adopté, — se heurte à de graves objections. Dans la pratique comment le superficiaire pourra-t-il exploiter son sous-sol dans les limites exactes de la surface, sans risquer d'être entraîné sous les propriétés voisines. L'intérieur de la terre n'est pas susceptible de partage ; l'exploitation d'un même filon ne se conçoit pas par 3 ou 10 ou 50 propriétaires différents. Il ne doit surtout pas être loisible à un propriétaire de mines, d'abuser de son droit de propriété. Il s'agit ici d'une véritable richesse nationale que l'intérêt général commande de développer même contre le mauvais vouloir, l'inertie ou l'incapacité des particuliers.

C'est en prenant appui sur cette nécessité sociale, dont personne ne conteste l'existence, que les partisans d'un second système, — *celui de la domanialité*, — ont élevé leur théorie. Nous avons vu que cette thèse était celle de l'ancienne royauté qui fit au cours des siècles les plus sérieux efforts pour parvenir à l'imposer, et qu'elle fut aussi celle à laquelle se rallia en principe l'Assemblée Constituante. Les mines sont, dans cette seconde opinion, la propriété de l'État, que l'on institue propriétaire indiscutable de tous les biens sans maître. Les richesses du sous-sol, dont le dévelop-

pement n'est dû à aucun travail d'appropriation des particuliers, et qui sont partie du patrimoine national, alors bien même qu'elles sont encore ignorées et inconnues, ne peuvent avoir d'autre propriétaire que l'État, à qui appartient d'office tout ce qui n'est pas déjà objet de propriété individuelle.

L'État est d'ailleurs libre d'exploiter ces richesses directement. Il apporte du reste à ce genre de travaux tous les avantages matériels que sa situation privilégiée lui confère, au point de vue des recherches, des facilités de mise en œuvre, des débouchés. C'est ce qu'on peut appeler le régime de la *domanialité pure*, régime pratiqué actuellement et partiellement en Prusse et que certains économistes modernes, presque tous de l'école socialiste, voudraient voir adopter en France. L'État peut aussi exploiter par l'intermédiaire des particuliers, dans ce cas c'est le régime de la concession, mais accordée par lui en sa qualité admise de propriétaire incontesté du sous-sol national.

Un troisième système accorde la prépondérance au premier occupant, *c'est-à-dire à l'inventeur*. Les mines, d'après cette théorie n'appartiennent ni à l'État, ni au propriétaire de la surface jusqu'au moment où elles sont découvertes. Jusque là elles sont *res nullius*, comme si elles étaient inexistantes, elles ne sont à personne. Du jour où elles sont reconnues, elles sont à leur inventeur.

Ce système qui fut pourtant celui de la grande époque du droit romain et que certaines autres législations ont suivi, (loi prussienne du 24 juin 1863 par exemple), ne saurait être admis, tout au moins avec ce caractère absolu. L'inventeur, qui d'habitude dans la société contemporaine, est ce qu'on appelle un « professionnel », un spécialiste des recherches minières, ne présente, au regard de l'intérêt général, aucune garantie, soit comme capitaliste, soit comme directeur d'exploitation. D'autre part, comment limiter son droit. Il ne saurait prétendre à la propriété de tout le filon dont il n'a reconnu qu'une extrémité ; comment régler les conflits qui pourraient surgir avec d'autres prospecteurs ? Pour toutes ces raisons, tout en estimant équitable d'attribuer certains

avantages à l'inventeur, le moins que l'on puisse dire de ce système, c'est que s'il présente une certaine valeur juridique, il est contraire à l'intérêt économique.

Enfin, certains auteurs se sont ralliés à une quatrième opinion qui, à la vérité, nous semble plutôt une modalité de l'une des trois premières, qu'une véritable théorie particulière et indépendante. C'est le système dit *des concessions régaliennes ou par mesure d'autorité*. C'est encore comme dans le deuxième système que nous avons exposé, l'État qui accorde aux particuliers le droit d'exploiter les mines : Mais ici l'État n'agit plus comme propriétaire des biens sans maître ; la mine récemment découverte, qui jusqu'à ce jour était purement et simplement *res nullius*, est attribuée par lui au concessionnaire de son choix, en vertu de sa souveraineté, en raison de son pouvoir éminent sur toute la Nation, — biens matériels comme individus. — Et d'autre part, ce qu'en vertu de ce pouvoir souverain l'État donne aux particuliers, ce n'est plus une concession sur sa propriété personnelle, une permission d'un caractère exceptionnel, mais une véritable propriété nouvelle et indépendante dont il fait réellement « cadeau » au concessionnaire. Ce dernier est ainsi créé propriétaire d'un domaine nouveau qui n'appartenait encore à personne et dont l'État a seulement déterminé l'étendue et les limites. Par ailleurs, toujours en vertu de son pouvoir souverain, l'État se réserve d'obliger le concessionnaire à donner telles satisfactions qu'il convient aux prétentions respectables du propriétaire de la surface et de l'inventeur, comme aussi de lui imposer telles restrictions et tels impôts qui lui paraissent nécessaires.

Il semble bien que ce soit cette thèse, qui a le mérite de satisfaire tous les intérêts en présence, qu'ait adopté en principe le rédacteur de la loi de 1810. Nous disons *en principe*, car il apparaît que dans la pratique, cette loi comme presque toutes les législations modernes d'ailleurs, a tenté de concilier les quatre systèmes que nous venons d'exposer. Généralement, dit M. Aguillon, — et sa démonstration est particulièrement vérifiée pour notre loi, — les législations

« ont fait des emprunts à l'un et l'autre des systèmes ; elles ont été fréquemment des tentatives de conciliation entre les idées adverses de ceux qui ont contribué à leur préparation, ou des concessions à d'anciens usages, consenties en vue de faciliter le passage d'une législation à une autre(1). » Et M. Cauwès, étudiant la loi de 1810, confirme : « En fait c'est une loi de transaction ; de l'accession elle prend le droit du propriétaire, de la surface au tréfonds ; et cependant, ce droit ne comporte pas la faculté d'exploiter, ni même un droit de préférence pour l'exploitation ; après concession à un tiers, il se liquide en une redevance. De la domanialité résultent le droit de dispenser discrétionnairement la propriété minérale, la tutelle des exploitations, la fixation des redevances tant à l'Etat qu'au propriétaire du sol(2) ».

C'est dans le même esprit qu'ont été votées les lois des 27 avril 1838, 16 juin 1840, 9 mai 1866 et 27 juillet 1880 qui ont complété la loi du 21 avril 1810 sur divers points de détail et fait disparaître quelques-unes de ses déféctuosités.

« Le but unique du projet de loi, disait le Garde des Sceaux, lors de la discussion de cette dernière loi devant le Sénat, est de créer de nouvelles facilités aux concessionnaires de mines, et en conciliant les intérêts rivaux de procurer toujours à l'industrie l'élément et les ressources dont elle a besoin. »

*
* *

Nous allons voir maintenant comment cette œuvre de conciliation, d'une réalisation complexe et délicate a été tentée par le législateur. Nous ne nous attarderons d'ailleurs pas à cet examen de la loi de 1810 dont nous chercherons seulement à dégager les idées directrices. Aussi bien l'étude complète de cette loi, tant de fois déjà faite, n'est pas l'objet unique de notre travail.

(1) Aguillon : *Législation des mines françaises et étrangères*, 1891-1903, t. I, n° 13.

(2) Cauwès : *Cours d'Economie politique*, t. I, n° 341.

II. — Classification des substances minérales.

La notion fondamentale, nous semble-t-il, qui est à la base même de la loi de 1810, est la classification des gîtes de substances exploitables en trois catégories distinctes : « mines, minières, carrières ». Or l'intérêt capital de cette classification réside dans le fait que seules, les mines, seront susceptibles d'être concédées, par dérogation aux règles du droit commun qui ne cessent pas, théoriquement au moins, de s'appliquer aux minières et carrières.

Le principe est posé dès l'article I, en ces termes : « Les masses de substances minérales ou fossiles renfermées dans le sein de la terre ou existant à la surface, sont classées relativement aux règles de l'exploitation de chacune d'elle sous les trois classifications de mines, minières et carrières ».

Les articles suivants, définissent par voie d'énumération les substances qui rentrent dans chacune des trois catégories ainsi distinguées d'après leur nature propre et sans qu'interviennent les autres conditions du gisement ou de l'exploitation, sans importance à cet égard.

Sont considérées comme mines, (art. 3) les masses de substances connues pour contenir en filons, couches ou amas, « de l'or, de l'argent, du platine, du mercure, du plomb, du fer en filons ou en couches, du cuivre, de l'étain, du zinc, de la calamine, du bismuth, du cobalt, de l'arsenic, du manganèse, de l'antimoine, du molybdène, de la plombagine ou autres substances métallurgiques, du soufre, du charbon de terre ou de pierre, du bois fossile, des bitumes, de l'alun, des sulfates à base métallique ». La loi du 17 juin 1840 y a ajouté le sel gemme.

Les minières (art. 4) renferment « les minerais de fer dits d'alluvion, les terres pyriteuses propres à être converties en sulfate de fer, les terres alumineuses et les tourbes ».

Dans les carrières on trouve : « les ardoises, les grès, pierres à bâtir et autres, les marbres, granits, pierres à chaux, pierres à plâtre, les pouzzelanes, le strass, les basaltes

les laves, les marnes, craies, sables à fusil, argiles, kaolin, terres à foulon, terres à poterie, les substances terreuses, et les cailloux de toutes natures, les terres pyriteuses regardées comme engrais, le tout exploité à ciel ouvert ou avec des galeries souterraines ».

Telle est la classification établie par notre loi, sur la proposition du grand chimiste Fourcroy. Il a été admis, d'ailleurs depuis cette époque, que l'énumération des substances soumises au régime des mines, n'est pas strictement limitative, mais seulement énumérative et qu'un décret rendu, après avis du Conseil d'Etat, peut faire entrer une substance nouvelle dans la dite catégorie.

On estime que pour ces substances nouvelles, le classement doit être établi d'après leurs analogies avec les substances déjà classées, et qu'on doit les faire rentrer dans l'une des trois catégories, d'après ce que le Conseil d'Etat appelle leur « nature minéralogique » (Avis du Conseil d'Etat 16 décembre 1891).

Le principe qui a décidé de la distinction établie par la loi de 1810, permet de comprendre qu'une carrière peut parfaitement bien être exploitée par galeries souterraines, alors qu'une mine peut au contraire l'être à ciel ouvert. Les conditions de l'exploitation sont, — nous l'avons dit — indifférentes à la classification.

Cependant il existe pour diverses substances des exceptions à ce principe de classement :

1° Les minerais de fer constituent la première et la plus importante de ces exceptions (art. 2, 3, 68, 69, de la loi du 21 avril 1810 combinés).

En effet, de l'étude comparative de ces quatre articles, on peut conclure, et la plupart des auteurs ont conclu du reste, que : « les minerais de fer exploités à ciel ouvert sont inaccessibles ; les minerais de fer exploités par des travaux souterrains réguliers sont concessibles » (*J. O. Travaux préparatoires de la loi du 27 juillet 1880. Rapport de M. Brossard. J. O. du 28 février 1880. Annexe, n° 2309*).

Autrement dit et contrairement aux dispositions des articles 2 et 3, ce n'est pas en réalité la distinction des minerais de fer en « filons et couches », d'une part, et en « minerais d'alluvion » de l'autre qui les constitue dans le premier cas, mines, dans le second, minières. C'est bien le mode d'exploitation, soit à ciel ouvert ou occasionnellement par galeries, soit par travaux souterrains réguliers qui permet de ranger les minerais de fer dans l'une ou l'autre des catégories.

C'est que, en effet, l'article 68 interdit à ceux qui exploitent les minerais de fer d'alluvion, « de pousser dans cette exploitation, des travaux réguliers par galeries souterraines sans avoir obtenu une concession » ; et l'article 69 ajoute qu'aucune concession ne pourra être accordée pour des mines en filons ou en couches que : « 1° si l'exploitation à ciel ouvert a cessé d'être possible et si l'établissement de puits, galeries ou travaux d'art est nécessaire ; 2° si cette exploitation, quoique possible encore, doit durer peu d'années et rendre ensuite impossible l'exploitation avec puits et galeries ».

Ainsi donc, le minerai d'alluvion peut, malgré l'article 3, au cas où des travaux souterrains réguliers sont nécessaires à son exploitation, être l'objet d'une concession préalable. Au contraire, le minerai en filons ou couches, s'il lui arrive d'être exploité à ciel ouvert ou par travaux souterrains provisoires, ne peut être donné en concession, contrairement à l'article 2. Il ne constitue en ce cas qu'une minière.

Cette interprétation, qui était celle de la majorité des auteurs s'est trouvée confirmée par l'article 57 de la loi du 9 mai 1866, qui vise formellement les cas où les minerais de fer en filons ou couches ne sont pas concessibles.

On remarquera d'ailleurs qu'aux termes de l'article 68, une minière ne cesse pas d'être une minière, bien que son exploitation comporte des travaux souterrains, si ces travaux sont sans importance, occasionnels et n'ont pas le caractère de travaux réguliers.

De telle sorte qu'on peut admettre qu'un gîte de minerais de fer, peut voir coexister pour son exploitation une mine

et une minière : la minière pour la partie exploitée à ciel ouvert ou par travaux souterrains irréguliers ; la mine pour la partie exploitée souterrainement par travaux coordonnés et suivis. Il est d'ailleurs bien évident que le caractère des travaux souterrains sera une pure question de fait que contrôleront les hommes de l'art.

En définitive c'est donc bien le mode d'exploitation des minerais de fer et lui seul, qui permettra de déterminer la catégorie dans laquelle ces minerais doivent être classés.

2^o et 3^o : Les deuxième et troisième exceptions au principe posé par l'article 1^{er}, sont de bien moindre importance que la précédente. Il suffit de les noter. Elles se réfèrent aux terres pyriteuses qui sont tantôt minières aux termes de l'article 3, lorsqu'elles sont susceptibles d'être converties en sulfate de fer, tantôt carrières lorsqu'elles sont regardées comme engrais ; elles visent enfin l'alun qui est classé parmi les mines (art. 2), alors que les terres alumineuses figurent au rang des minières (art. 3).

Malgré ces quelques exceptions, on peut affirmer, eu égard à la quantité innombrable de substances exploitables qui se rencontrent au sein de la terre, que le principe de classification posé par la loi de 1810, est resté entier et domine toujours la législation minière française.

Nous verrons dans un chapitre ultérieur quelles difficultés, peuvent naître de ces distinctions parfois subtiles et quel intérêt, — intérêt qui ne semble plus discuté aujourd'hui, — il y aurait à supprimer purement et simplement la classe inutile et souvent gênante des minières.

III. — Régime des Mines.

A. DES RAPPORTS DES PROPRIÉTAIRES, DES INVENTEURS ET DES CONCESSIONNAIRES. LES UNS AVEC LES AUTRES.

C'est en étudiant les relations des diverses parties entre elles que l'on peut juger de l'effort tenté par le législateur de 1810 pour concilier les intérêts en présence, et des innovations apportées par lui au régime minier.

Bien que l'article 552 du Code civil ait décidé, sur le désir formel de Napoléon, que la propriété du sol entraînait la propriété du dessous, nous savons qu'il était impossible, dans l'intérêt même de la richesse publique, de respecter ce principe de façon absolue et de laisser au propriétaire une liberté complète sur sa chose.

L'État intervient donc, d'abord comme arbitre entre le propriétaire et l'inventeur, au cas où l'occupant refuse de laisser fouiller son sol ; il intervient encore pour leur enlever soit à l'un soit à l'autre le droit à l'exploitation qu'il confie à un tiers, si l'un de ces deux intéressés ne peut ou ne veut mettre lui-même le sous-sol en valeur.

En réalité donc, bien que le législateur de 1810 ait semblé respecter l'article 552 du Code civil, c'est à une modalité nouvelle de propriété, contraire audit article, qu'il aboutit (art. 19, loi de 1810). Il a, en fait, séparé la propriété du sol de celle du dessous, se réservant le droit de confier la richesse minérale nouvellement découverte à celui qui parmi les demandeurs lui a paru présenter les plus sérieuses garanties.

Il semble bien qu'il soit difficile, ainsi que nous l'avons déjà remarqué, de trouver à ce système, — qui a d'ailleurs rendu de grands services depuis un siècle, — une base juridique solide.

Au point de vue purement théorique ce ne peut être, puisque le Code civil dit le contraire, parce que l'État serait propriétaire du sous-sol, ou parce que celui-ci serait *res nullius*, que la propriété est susceptible d'être enlevée au superficiaire. Il faut donc admettre, qu'en dehors de tout véritable système doctrinal, c'est dans le but reconnu de concilier des droits opposés, et tous respectables, qu'on a adopté ce système, dit de la concession. On a véritablement créé une propriété nouvelle et complète, que l'État, dans l'intérêt général, attribue à celui qui lui semble devoir être le meilleur exploitant (art. 19, loi 1810).

Ce principe général étant bien dégagé, nous allons maintenant voir très rapidement, comment dans la pratique il a été appliqué.

Les quelques données qui vont suivre sont trop connues

et ont été trop étudiées pour qu'il y ait lieu d'y insister longuement.

Quelle est donc, tout d'abord, la situation juridique du propriétaire de la surface au regard de la mine, antérieurement à la concession ?

Nous savons qu'à ce moment initial il ne peut ni en disposer ni l'exploiter, perdant ainsi les attributs essentiels de son droit de propriété. C'est ce qui a fait décider par certains auteurs qu'on ne pouvait soutenir qu'il fut vraiment propriétaire, et que la mine non encore concédée n'appartenait qu'à l'État. Il nous semble que l'on doive se reporter à l'article 552 du Code civil et admettre que pendant cette première période, la mine appartient bien au propriétaire de la surface. L'exception à ce principe général de la propriété, qui ne peut être que d'interprétation étroite, ne prendra toute sa force qu'au jour de la concession. Mais jusqu'à ce jour, où il sera dépossédé de son sous-sol, le superficiaire reste propriétaire du tréfonds, non sans que son droit soit fortement limité dans l'intérêt majeur de l'utilité publique. Ajoutons, d'ailleurs, que même après l'attribution faite de la concession, il sera toujours, — ce qui reste conforme aux principes, — propriétaire de tout l'espace intermédiaire existant entre la surface et le gisement concédé, espace dans lequel il pourra exécuter, sous la condition de ne pas nuire aux galeries de la mine, tous les travaux qui lui plairont (1).

CHAPITRE II

La recherche des mines, qui se distingue de leur exploitation par le caractère peu important des travaux, peut être tentée, soit par le propriétaire en toute indépendance (art. 12), soit par un tiers en vertu d'une permission du gouvernement, malgré l'opposition du propriétaire (art. 10).

Le droit de recherche du propriétaire, attribut de la propriété foncière, est un droit réel, immobilier, susceptible cependant d'être détaché de la propriété et d'être cédé ou

(1) Planiol, *Droit civil*, t. I, p. 748, n° 2407.

vendu ; cession ou vente soumise du reste à la formalité de la transcription (1). Il y a lieu d'ajouter que, malgré la grande liberté à lui laissée, le propriétaire est astreint (art. 50 modifié par loi du 27 juillet 1880) à la surveillance de l'administration, et subit certaines restrictions et prohibitions relatives à la sécurité publique.

Les produits provenant de ces recherches faites par le propriétaire ou son cessionnaire, ne peuvent être vendus par eux, que si le Ministre des Travaux Publics a délivré un permis de vente qui cesse d'être valable le jour où la concession est accordée.

D'autre part, le Gouvernement a le droit absolu d'autoriser par décret, une personne ou une collectivité à faire, contre indemnité au propriétaire du sol, des recherches dans un terrain qui ne leur appartient pas.

Cette alternative se rencontre dans le cas où le véritable propriétaire, régulièrement sollicité, se refuse à permettre les dites recherches (art. 10).

Le permis des recherches ainsi accordé est de durée restreinte, habituellement deux ans. Il peut être retiré par le Gouvernement, mais il confère à son bénéficiaire, dans les limites où il s'exerce, des droits aussi étendus que ceux du propriétaire, au point de vue des travaux à effectuer, comme aussi il l'oblige à subir les mêmes prohibitions administratives que le propriétaire se livrant lui-même à des recherches sur son sol.

Il n'est pas besoin d'ajouter qu'à l'expiration du délai fixé, le permissionnaire doit restituer les terrains, soit au propriétaire, soit au concessionnaire, en réparant les dommages qu'il a pu occasionner.

Les produits extraits ne peuvent, comme dans le premier cas être vendus qu'après obtention d'un permis spécial de vente, accordé par décret. Au cas de refus, il semble qu'ils doivent être conservés et passer plus tard, comme la mine elle-même, au concessionnaire.

Le réel progrès de la loi de 1810, sur les législations anté-

(1) Cassation 16 juin 1856. Dalloz, 56, 1, 421,

rieures, réside dans les dispositions relatives à la concession proprement dite, qui ont créé un véritable droit de propriété nouveau en faveur du concessionnaire.

« Tout Français ou tout étranger naturalisé ou non en France, agissant isolément ou en société, a le droit de demander, et peut obtenir, s'il y a lieu, une concession de mines » (art. 13), à la condition, bien entendu, d'avoir la capacité d'acquérir un immeuble, — la mine concédée étant considérée comme telle, — et de s'obliger :

La demande en concession, — dont tous les traités de Droit minier étudient longuement les détails, — doit être adressée au préfet du département dans lequel se trouve la mine à concéder (art. 22).

Enregistrée à la Préfecture, cette demande est soumise à l'ingénieur en chef des mines, qui examine sa régularité, puis affichée pendant deux mois, et insérée deux fois au *Journal officiel* et dans divers journaux des départements intéressés.

Après l'accomplissement de ces formalités préliminaires, les ingénieurs font une enquête très complète, et adressent leurs conclusions au préfet qui transmet ensuite le dossier au Ministre des Travaux publics.

Les formalités restent les mêmes en principe, mais sont un peu plus complexes quand la demande en concession concerne plusieurs départements ou plusieurs arrondissements minéralogiques.

Enfin, après que le Conseil général des Mines a donné son avis motivé, la demande est envoyée par le Ministre au Conseil d'État ; celui-ci après examen de sa section des Travaux publics, délibère en assemblée générale, puis le Chef de l'État statue définitivement par décret (art. 28).

Les tiers peuvent formuler des oppositions ou des demandes en concurrence, en principe jusqu'à l'expiration du délai d'affichage de deux mois (art. 26), en fait, tant que le décret de concession n'est pas intervenu. Toutes les oppositions sont de la compétence de l'autorité administrative, sauf une exception (art. 28, § 3). « Si l'opposition est motivée sur la propriété de la mine acquise par concession ou autre-

ment, les parties seront renvoyées devant les Tribunaux et Cours. » Le renvoi est prononcé par le Ministre, soit directement, soit après avis du Conseil d'État.

Le décret de concession est à l'absolue discrétion du Gouvernement qui a le droit d'accorder ou de refuser à son gré la concession sollicitée, comme aussi de désigner, parmi les demandeurs, tel concessionnaire qui lui convient (art. 16).

Le décret de concession détermine donc la personnalité du concessionnaire, la nature et la situation de l'objet concédé, l'étendue de la concession (art. 29), dont les limites sont fixées « par des points fixes pris à la surface du sol et passant par des points verticaux menés de cette surface dans l'intérieur de la terre, à une profondeur indéfinie, à moins que les circonstances et les localités ne nécessitent un autre mode de limitation ».

Il détermine aussi les indemnités à payer soit au propriétaire de la surface, soit à l'inventeur (art. 6 et 16).

Le décret de concession doit être inséré au *Journal officiel* ou au *Bulletin des Lois*.

Ce décret étant un acte administratif, ne peut être l'objet d'aucun recours devant les Tribunaux judiciaires. Il appartient d'en connaître à l'autorité administrative de même que c'est à elle, c'est-à-dire au Conseil d'État, qu'il y a lieu de s'adresser, le cas échéant, pour interpréter le dit décret. (Doctrines et jurisprudence unanimes) (1).

Mais l'application pure et simple de ses clauses, lorsqu'elles ne prêtent à aucune équivoque est du domaine de l'autorité judiciaire.

Dans le même ordre d'idées, il doit être également admis, qu'au cas où il y aurait lieu à modifications ultérieures du décret, ce résultat ne peut être obtenu que par un nouveau décret rendu dans les mêmes conditions que le premier.

L'effet capital du décret de concession est de conférer au concessionnaire, ainsi que nous le savons déjà, « gratuitement et à perpétuité », la propriété nouvellement créée de la

(1) Cf. références, doctrine et jurispr. *Pandectes Françaises*, t. XL, v^o Mines, n^o 644, p. 108.

mine avec le droit de l'exploiter (art. 5 et 7), à l'exclusion de tout autre, et de faire, tant dans le tréfonds qu'à la surface, — sous certaines conditions, — tous les travaux nécessaires à l'exploitation. En retour, le concessionnaire est astreint à certaines obligations que nous retrouverons plus loin.

a) Quels sont donc le caractère et la nature de cette propriété minière ?

Quoique de nature civile, cette propriété, — dit en substance et très justement M. Hauriou (1), — est d'un caractère tout spécial ; contrairement à la propriété de droit commun, elle est astreinte à diverses restrictions qui lui sont particulières : 1° on ne peut la transmettre ou l'amodier que par décret en Conseil d'État ; 2° il faut assurer la permanence de l'exploitation ; 3° il faut supporter les surveillances de l'administration ; 4° il faut assurer diverses redevances ; 5° il faut enfin subir divers privilèges administratifs. Mais à l'exclusion de ces caractères spéciaux, le droit de propriété minière ne diffère pas de la propriété de droit commun. Comme elle, elle est perpétuelle (art. 7, loi du 21 avril 1810), comme elle, elle est inviolable.

Aux termes de l'article 8, « les mines sont immeubles » ; et, sans le moindre doute, immeubles par nature ; sont aussi immeubles, « les bâtiments, machines, puits, galeries et autres travaux établis à demeure », conformément à l'article 524 du Code civil.

Enfin sont immeubles par destination « les chevaux, agrès, outils et ustensiles servant à l'exploitation » (art. 8, paragraphes 1, 2 et 3). Tandis que sont « meubles les matières extraites, les approvisionnements et autres objets mobiliers ». Aux uns comme aux autres de ces différents éléments de la propriété minière, sur les caractères juridiques desquels il a été longuement discuté, s'appliquent naturellement les règles du droit commun, relatives aux immeubles et aux meubles.

b) Quelles sont maintenant pour le Concessionnaire, les conséquences de ce droit de propriété acquis par lui ?

(1) Hauriou, *Précis de Droit administratif*, p. 842.

Il avait, indiscutablement, sous le régime de la loi de 1810, le droit absolu de disposer de la mine en faveur d'un tiers, librement, sans aucune autorisation, et suivant les règles générales de l'aliénation des immeubles, sous la réserve toutefois de ne pas la lôtir ou la fractionner. Il pouvait la céder à qui lui plaisait, même à un demandeur en concession qui avait été en concurrence avec lui et avait été écarté. Il avait d'autre part, le droit d'exploiter cette mine à son gré, et aussi celui de céder à qui bon lui semblait le droit de l'exploiter à sa place soit pour un temps donné, soit à perpétuité.

Mais, ces conséquences de son droit de propriété ont cessé d'exister depuis la loi de finances du 13 juillet 1911. L'article 138 de cette loi, — dont le but semble bien avoir été d'empêcher la main mise des sociétés étrangères sur les entreprises minières nationales — dispose en effet que non seulement toute cession ou transmission de propriété, mais même toute amodiation d'une mine à un tiers doit être précédée, sous peine de déchéance, d'une autorisation par décret, donnée sur avis conforme du Conseil d'Etat. Cette disposition se justifie par le caractère essentiellement personnel du droit du concessionnaire. Toutefois celui-ci peut présenter à l'agrément de l'administration, le cessionnaire qui lui plaît.

Son libre droit de jouissance subit encore diverses limitations d'ordre administratif, dont la plus importante est l'impossibilité de morceler une concession accordée, sans une autorisation préalable du Gouvernement, donnée dans les mêmes formes que la concession (art. 7 de la loi), et ce à peine de nullité d'ordre public. Les mines sont effet des propriétés indivisibles.

Inversement la jurisprudence administrative, se basant sur un décret du 23 octobre 1852, a interdit d'une façon constante, la réunion de plusieurs concessions en une seule, sans autorisation préalable du Gouvernement.

La propriété minière étant, ainsi que nous venons de le voir, de nature essentiellement civile, peut être grevée de tous les droits réels dont est grevée la propriété immobi-

lière ordinaire : usufruit, usage, servitudes diverses, privilèges et hypothèques ; de même les contestations qui peuvent s'élever à son sujet sont de la compétence des tribunaux civils (art. 28 et 56) sous la restriction cependant que si des difficultés sont soulevées sur l'acte lui-même de concession, sa validité ou son interprétation, le renvoi doit être prononcé à l'autorité administrative, seule compétente pour statuer à cet égard.

Nous allons maintenant étudier les rapports du concessionnaire avec l'inventeur puis avec le propriétaire de la surface, enfin avec l'Etat.

a) *Rapports du Concessionnaire avec l'Inventeur.* — Pour le cas où ce n'est pas l'inventeur qui obtient la Concession de la mine, la loi de 1810, a réglé dans les deux articles 16 et 46, la question de ses rapports avec le concessionnaire.

Aux termes de l'article 16, le concessionnaire doit à l'inventeur une indemnité qui sera réglée par l'acte de concession : aux termes de l'article 46, toutes les questions d'indemnités à payer par les Concessionnaires de mines, à raison des recherches et travaux antérieurs à l'acte de concession, seront réglées, conformément à l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, c'est-à-dire devant les Conseils de préfecture.

Le législateur a voulu, par ces deux articles distincts, établir une différence très nette entre les sommes qui peuvent être dues à l'inventeur. Il y a lieu en effet de lui verser d'abord une indemnité proprement dite de découverte, représentative du bénéfice que la collectivité, par l'intermédiaire du concessionnaire, retirera de ses efforts. Cette indemnité, qui est celle de l'article 16, peut être fixée à l'amiable par les parties ; à défaut d'accord, elle sera réglée par l'administration. Puis il y a lieu de lui rembourser les travaux et les impenses qu'il a dû faire pour ses recherches, à condition toutefois qu'ils aient été manifestement utiles à la découverte du gisement.

Il est bien entendu d'ailleurs que ces diverses indemnités ne sont dues qu'au véritable inventeur, c'est-à-dire à celui dont les recherches ont abouti, non seulement à reconnaître l'existence de la substance minérale, mais encore à établir sa disposition et son utilité éventuelle ; mais qu'elles ne sauraient à aucun titre être revendiquées par un simple explorateur, dont les recherches n'ont fourni aucune indication doit il soit possible de tirer profit.

b) *Rapports du concessionnaire avec le propriétaire de la surface.* — Ces rapports sont multiples et constants ; nous allons les résumer brièvement :

De même que le concessionnaire doit un dédommagement à l'inventeur qu'il évince du bénéfice de l'exploitation, de même il a l'obligation de verser au propriétaire de la surface une certaine indemnité, appelée la « redevance tréfoncière » (art. 6), véritable accessoire immobilier du fonds, et qui est fixée par le décret de concession.

Cette redevance tréfoncière, qui est une véritable rente foncière (1), mais d'un caractère spécial, trouve son fondement, d'après la doctrine généralement admise, dans les droits du propriétaire du sol sur le sous-sol ; elle n'est pas autre chose que le prix de l'expropriation partielle qu'il subit ; mais elle est absolument distincte des dommages-intérêts qui peuvent être alloués au superficiaire, au cas où l'exploitation entraîne pour lui un préjudice particulier.

Des articles 6, 17 et 42 combinés, il résulte que la redevance tréfoncière est fixée souverainement par le Gouvernement ; elle peut être soit proportionnelle à la valeur des produits extraits de la mine, soit évaluée à une somme toujours égale, déterminée au décret de concession, soit enfin mixte. Dans la pratique récente, elle est toujours spécifiée sous forme de redevance fixée en argent, et d'un taux peu élevé, afin de ne pas grever excessivement l'industrie minière ; ce taux est en moyenne de 0 fr. 05 ou 0 fr. 10 par hectare.

(1) Planiof, t. I, p. 945, n° 3003.

La redevance tréfoncière est naturellement due à tous les propriétaires dont les domaines sont compris dans le périmètre de la concession, elle est due de même à tout cessionnaire régulier de l'un de ces propriétaires, à l'usufruitier, elle peut même d'après une opinion communément adoptée, s'acquérir par la prescription de trente ans.

Elle offre certains caractères vraiment remarquables, qui découlent de cette situation particulière, qu'elle « est un droit réel consistant dans la faculté d'exiger une prestation d'un tiers » (1).

Quoiqu'étant par elle même mobilière, puisqu'elle a pour objet de l'argent, elle est réputée immeuble par la loi de 1810, tant qu'elle reste attachée à la propriété de la surface (art. 18). Elle emprunte au fonds sa nature immobilière à titre d'accessoire de la même façon que jadis les droits utiles attachés à un fief.

En conséquence, elle est inséparable du fonds, si ce n'est par la volonté du propriétaire; elle ne peut être hypothéquée séparément et est nécessairement comprise dans l'hypothèque du sol; elle est saisie et vendue avec lui. Enfin, — seule survivance des systèmes de l'ancien droit, — elle est perpétuelle (2).

Etant due par la mine elle même, elle sera due par tous les propriétaires successifs de cette mine; de même si il y a plusieurs concessionnaires, elle sera indivisible vis à vis de chacun d'eux.

Il y a lieu d'ajouter qu'au cas de redevance proportionnelle, le concessionnaire doit, — afin que les droits du propriétaire de la surface, ne puissent courir le risque d'être lésés, — obéir à certaines prescriptions spéciales, qui sont énumérées généralement au cahier des charges et qui ont pour but de permettre au superficiaire d'exercer un droit de contrôle et de surveillance sur les redevances qui lui sont dues (3). Ainsi certaines formalités sont requises si le con-

(1) Berthelemy, *Traité élémentaire de droit administratif*. Edition 1916, p. 735.

(2) Planiol, t. I, n° 2236 et 2408, p. 689 et 748.

(3) Cuvillier, *Législation minière et contrôle des mines*, p. 138.

cessionnaire veut ouvrir un nouveau puits ou au contraire abandonner une partie de ses travaux ; de même le tréfoncier doit pouvoir exercer un droit de visite dans la mine ou se faire représenter, s'il lui plaît, les livres et registres de l'exploitant (1).

La redevance tréfoncière pour la garantie du paiement de laquelle le propriétaire du sol dispose de toutes les voies ordinaires du droit, jusques et y compris l'expropriation forcée (art. 7), peut s'éteindre si la concession elle-même prend fin, si le bénéficiaire renonce à son droit ou cesse de l'exercer pendant trente ans, si les parties conviennent de son rachat à l'aide d'un capital déterminé, et même, bien que le point soit controversé, si le concessionnaire oblige le superficiaire à accepter ce rachat.

Enfin toutes les contestations relatives à l'application et à l'exécution des décrets fixant les redevances tréfoncières, à l'exclusion de celles concernant le sens et l'interprétation de ces décrets, sont de la compétence des tribunaux judiciaires.

Il suffit de noter que le concessionnaire n'a aucun droit sur toutes les matières provenant de la mine qui ne figurent pas au décret de concession, et que ces matières appartiennent au propriétaire du sol en vertu de l'article 552.

Exception est faite cependant pour celles de ces substances qui lui sont nécessaires pour ses travaux intérieurs d'exploitation. Pour les autres, s'il les a extraites, il doit les mettre à la disposition du propriétaire du sol ou lui en verser la valeur. Celui-ci de son côté doit l'indemniser de ses frais d'extraction.

Des raisons déterminantes d'ordre matériel et industriel ont conduit les rédacteurs de la loi de 1810 à réglementer, — comme en matière de travaux publics, — l'occupation par le concessionnaire des terrains à la surface du sol. Les

(1) Cour d'appel de Lyon, 2 juillet 1895. *Revue Mines*, 1896, p. 405.

articles 43 et 44 modifiées par la loi du 27 juillet 1880 traitent de cette importante question.

L'article 43 nouveau permet au concessionnaire d'obtenir de l'autorité préfectorale la faculté d'occuper dans le périmètre de la concession, les terrains nécessaires à certains travaux ne modifiant pas le relief du sol. Cette occupation aura lieu, moyennant une indemnité qui sera du double du produit net du terrain endommagé, si les travaux sont passagers et si le sol peut être remis en culture au bout d'un an; mais si la privation de jouissance est de plus d'une année ou si les terrains ne sont plus propres à la culture, le superficiaire pourra exiger l'acquisition du sol, au double de sa valeur avant l'occupation.

Aux termes de l'article 44, les voies de communication et tous les travaux nécessaires à l'exploitation, soit à l'intérieur du périmètre, s'ils modifient le relief, soit à l'extérieur, peuvent être déclarés d'utilité publique et autorisés par décret en Conseil d'État. Dans ce cas, il est procédé par voie d'expropriation en vertu de la loi du 3 mai 1841.

Cette véritable servitude légale imposée au propriétaire par l'article 43 peut être créée au profit du concessionnaire non seulement pour les travaux énumérés à cet article, mais par voie d'extension pour tous ceux nécessaires à l'exploitation, qui ne modifient pas le relief du sol.

Dans le périmètre, le concessionnaire peut occuper tous les terrains qui lui sont nécessaires à l'exception, — naturellement, — des propriétés bâties. Il lui suffira, ainsi que nous venons de le voir, sous la condition de ne pas modifier le relief, d'y être autorisé par un arrêté préfectoral.

Au contraire, l'article 44 exige un décret en Conseil d'État et déclaratif d'utilité publique, soit pour les travaux à effectuer à l'intérieur du périmètre, s'ils doivent modifier le relief, soit pour tous les travaux nécessaires à la mine, à exécuter en dehors du périmètre : canaux, chemins de fer, routes, puits de secours et d'aérage, travaux d'écoulement des eaux. Mais en même temps, grâce à cet article, et bien qu'aucun lien de droit n'existe entre le concession-

naire et certains propriétaires voisins, quelquefois même éloignés, dont les terrains ne sont pas situés au dessus de la mine, l'administration intervient pour permettre très judicieusement, au concessionnaire, d'exécuter des travaux d'ordre général qui présentent non seulement un avantage particulier pour lui-même, mais encore une utilité absolue pour la collectivité.

En ce qui concerne le règlement de l'indemnité qui est due au propriétaire de la surface en raison de l'occupation de son sol, cette indemnité peut être fixée à l'amiable entre les parties, et dans ce cas les articles 43 et 44 n'ont pas à intervenir.

Dans tous les cas prévus à l'article 44, l'indemnité sera fixée comme en matière d'expropriation, par la loi du 3 mai 1844.

Enfin (art. 43) : si les travaux sont passagers, le propriétaire aura droit à une indemnité fixée au double du produit net du terrain endommagé ; cette fixation au double a pour but, à notre sens, de garantir ce propriétaire obligé de subir une gêne grave, contre toutes les occupations qui ne seraient pas strictement indispensables à l'exploitant.

Si les travaux sont prolongés plus d'une année, ou si le sol est devenu impropre à la culture, l'achat du terrain peut être exigé de la part du concessionnaire, au double de sa valeur. Le droit d'exiger cet achat appartient au propriétaire qui d'ailleurs est toujours libre de ne demander qu'une indemnité de non jouissance. C'est aux tribunaux qu'il appartient dans les deux cas visés, d'établir soit le produit net du terrain, soit la valeur même de ce terrain, à défaut d'entente entre les parties, comme aussi de statuer sur toutes les difficultés relatives aux indemnités.

Dans les divers cas que nous venons d'envisager, les dommages à réparer, étaient ceux résultant du seul fait de l'occupation de la surface du sol situé au dessus de la mine. Mais l'exploitation de cette mine peut être la cause d'autres préjudices pour les terrains du périmètre : dégradations, ébou-

lements, tassements du sol, assèchement de ruisseaux, de sources, etc.

Le concessionnaire est naturellement tenu de réparer ces dommages qui résultent de son fait ; de son fait et non de sa faute, car suivant l'opinion à peu près générale, il est responsable de tout préjudice causé, même s'il n'y a aucune faute ou négligence à lui reprocher (1) à quelque moment que ce préjudice se produise et de quelque nature qu'il soit. « Par suite de la concession d'une mine, dit très exactement la Cour de cassation, deux propriétés superposées sont créées, l'une comprenant la superficie, l'autre le tréfonds ; la constitution artificielle de ces deux propriétés distinctes, établit entre l'une et l'autre des rapports nécessaires, très différents de ceux qui existent entre deux héritages situés l'un à côté de l'autre, et dès lors aussi des obligations réciproques dont la loi de 1810 a dû tenir et a tenu compte (2) ».

Les dommages ainsi causés par les travaux aux propriétés voisines, doivent être estimés, au point de vue des indemnités, conformément au droit commun et réparés de même (art. 43, § 4), c'est-à dire au simple, et non dans les conditions que nous avons déterminées précédemment (3).

Il y a lieu d'ajouter d'ailleurs que des conventions d'exonération sont absolument licites et permises entre les exploitants et les propriétaires.

Avant de terminer l'examen des rapports du concessionnaire avec les propriétaires de la surface, nous devons encore noter brièvement que les rédacteurs de la loi de 1810 ont prescrit certaines mesures destinées à protéger les propriétés de cette surface contre les dangers que leur fait parfois courir l'exploitation des mines. L'article 11, modifié par la loi du 27 juillet 1880 s'exprime en ces termes : « Nulle permission de recherches ni concession de mines ne pourra, sans le consentement du propriétaire de la surface, donner

(1) Aguilhon, t. I, n° 377.

(2) Cass., 8 juin 1869, D. P., 1870, 1, 147.

(3) Cass. Chambres réunies, 13 juillet 1862, D. 62, 1, 257.

le droit de faire des sondages, d'ouvrir des puits ou galeries, ni d'établir des machines, ateliers ou magasins dans les enclos murés, cours et jardins. Les puits et galeries ne peuvent être ouverts dans un rayon de 50 mètres des habitations et des terrains compris dans les clôtures murées y attenantes sans le consentement des propriétaires de ces habitations ».

Il est ainsi créé deux zones, la première dite de prohibition intérieure (§ 1), dans laquelle tous travaux sont prohibés, la seconde dite de protection extérieure § 2), dans laquelle sont seulement interdits les puits et galeries, à moins, dans l'un et l'autre cas, que le propriétaire ait donné son consentement, soit exprès soit même tacite.

Notons encore, que si le concessionnaire est entraîné à faire des travaux sous des maisons d'habitation, sous d'autres exploitations ou dans leur voisinage immédiat, l'article 15 garantit les propriétaires des dits lieux en exigeant du concessionnaire qu'il donne caution de payer toute indemnité en cas d'accident, caution qui est fixée par les Tribunaux ordinaires. Cette faculté n'enlève d'ailleurs pas à l'autorité administrative le droit d'interdire les travaux qui peuvent lui paraître dangereux.

Enfin, et à l'inverse de ce qui a été dit précédemment, il faut admettre que le propriétaire du sol doit au concessionnaire, propriétaire légal du sous-sol, la réparation des dommages que la surface peut causer à la mine. Si, dit la Cour de Cassation, dans un arrêt célèbre, rendu, toutes Chambres réunies, le 3 mars 1841, « les droits inhérents à la propriété de la surface restent entiers, conformément à l'article 544 du Code civil, il ne s'ensuit pas que le propriétaire de la surface ait le droit de pratiquer des travaux nuisibles à l'exploitation dans l'étendue de son périmètre » (1).

Mais il y a lieu de rechercher dans chaque espèce, si le propriétaire de la surface a usé normalement de son droit,

(1) Cass. D. P., 3 mars 1841, 1, 164.

ou s'il a commis une faute dont, aux termes d'une doctrine unanime (1), il est seulement responsable.

c) *Rapports du Concessionnaire avec l'Etat.* — Bien que le décret de concession confère au bénéficiaire la propriété de la mine et le pouvoir de l'exploiter, l'État intervient à ce double point de vue pour restreindre dans certaines conditions le libre droit du concessionnaire.

Nous savons déjà que le concessionnaire n'est pas libre de céder ou d'amodier sa mine sans en avoir obtenu l'autorisation par décret; qu'il doit assurer la continuité de l'exploitation. Quoi qu'il ait, ainsi que nous l'avons déjà vu, la faculté d'exploiter la mine à son gré, il est soumis, — à ce titre, — à la surveillance des ingénieurs des mines et de l'administration (art. 47 à 50; 93 à 96, décret du 3 janvier 1813, nombreux décrets et ordonnances jusqu'aux lois du 10 juillet 1890 sur les délégués à la sécurité des ouvriers mineurs et du 31 décembre 1913 sur le travail dans les mines, dite loi de la journée de 8 heures). Mais il ne faut pas oublier que cette surveillance qui s'exerce vis-à-vis d'un propriétaire, ne doit apporter au droit de celui-ci, que les restrictions absolument indispensables.

Cette surveillance porte sur trois points généraux visés à l'article 50.

Elle concerne d'abord la conservation de la mine et des richesses qu'elle renferme. Il n'est pas loisible, en effet, au concessionnaire, qui exploite une partie du patrimoine national, d'agir sans se soucier d'autre chose que de son seul avantage. Il n'est pas libre de cesser l'exploitation brusquement, quand il lui plaît, ou d'abandonner tout ou partie de la mine sans l'avis préalable et conforme de l'ingénieur des mines (art. 99).

La surveillance administrative s'exerce encore dans l'intérêt de la sécurité générale, pour protéger la surface. Nous avons déjà vu le préjudice que peuvent occasionner au pro-

(1) Aguilhon, t. I, n° 395.

priétaire du sol les travaux de la mine. Les mêmes faits sont également soumis au point de vue de la sécurité publique, à la surveillance de l'administration : les voies de communication, les eaux minérales, les habitations, les sources sont protégées contre les dangers que peut leur faire courir le concessionnaire du sous-sol. C'est l'autorité préfectorale qui fixe autour d'elles, dans certaines conditions, une zone de protection interdite.

Quant au troisième point, sur lequel porte la surveillance administrative, la protection du personnel, nous l'examinerons plus loin.

La question des redevances spéciales aux mines est assurément la plus importante à étudier de celles qui concernent les rapports du concessionnaire avec l'État.

Ces redevances, qui ont le double caractère d'être en partie fixes, en partie proportionnelles (moyen de conciliation adopté en 1810 entre les partisans des deux systèmes), ont été organisées par les articles 33 à 39 de la loi. Elles devaient servir, à l'origine, à la création d'un compte spécial appliqué aux dépenses de l'administration des mines, aux travaux des recherches, etc. Mais, depuis la loi de finances de 1814, elles ont été confondues avec les autres recettes du Budget. D'un produit modeste en 1810, elles sont devenues d'un excellent rapport pour l'Etat, — plus de 9 millions en 1913, — bien qu'il apparaisse nettement qu'elles étaient une charge très légère pour les concessionnaires. Et c'est pourquoi, — ainsi que nous le verrons, — elles ont été sensiblement augmentées par la loi de finances de l'année 1910.

Aux termes de l'article 33, la redevance fixe est annuelle et réglée d'après l'étendue de l'extraction, c'est-à-dire d'après l'étendue du périmètre ; elle est de 10 francs par kilomètre carré, soit de 0 fr. 10 par hectare.

Elle est indépendante de la réussite ou de l'insuccès de l'exploitation (1). Etant établie sur la propriété et non sur

(1) *Atillon*, t. 1, n° 423.

l'exploitation, elle est perçue même si les travaux sont abandonnés, tant que le concessionnaire n'a pas obtenu l'acceptation de sa renonciation par le Gouvernement, ou n'a pas été déchu.

La redevance proportionnelle, dit l'article 35, est réglée chaque année par le budget de l'État, comme les autres contributions publiques; toutefois elle ne pourra jamais s'élever au dessus de 5 0/0 du produit net, soit le vingtième de ce produit.

Il va de soi que cette redevance, — qui dans la pratique a toujours été fixée au maximum, soit 5 0/0, ne peut être demandée aux mines inexploitées puisqu'elle n'est exigible qu'à raison des produits de l'extraction, ou, comme précise l'article 35, que « sur le produit net de l'exploitation ». C'est l'évaluation de ce produit net, beaucoup plus difficile à faire que celle du produit brut, demandée par quelques uns des rédacteurs de la loi, qui est le point délicat de la question. La loi de 1810 est en effet muette à ce sujet, et la grande difficulté consistait à éviter à la redevance proportionnelle, le caractère d'une inquisition. Le calcul de cette redevance, la procédure de son évaluation, sont réglés par une série de mesures administratives et financières dont l'examen nous entraînerait hors du cadre de ce travail.

Il importe seulement de savoir que la redevance proportionnelle s'établit par année; elle est évaluée sur les produits de l'année précédente, sauf pour la première année où elle est fixée sur le revenu présumé de l'exercice courant. Les produits sur la valeur desquels elle est basée sont les minerais extraits dans l'année et non les minerais vendus, différence qui peut être importante. D'autre part, leur estimation est faite d'après les prix de vente moyens sur le carreau de la mine. Naturellement, doivent être déduites du produit brut, toutes les dépenses d'exploitation et d'entretien, sur lesquelles la redevance ne saurait être calculée, et dont le décompte est assez complexe à établir.

Aussi, pour éviter aux intéressés les inconvénients de cette évaluation annuelle de la redevance proportionnelle,

l'article 35 permet d'accorder aux propriétaires des mines qui le demandent un « abonnement » ; c'est-à dire que la redevance proportionnelle est fixée d'un commun accord à une somme déterminée d'avance pour un certain nombre d'années (Décret du 3 août 1911).

Les rôles des deux redevances sont établis par les Directeurs des Contributions d'après les matrices et les tableaux dressés par les préfets : elles sont recouvrées par les percepteurs comme la contribution foncière ; enfin elles sont susceptibles soit de décharge ou de réduction, soit de remise ou de modération, comme les contributions directes.

Nous avons dit précédemment que le taux des deux redevances avait été relevé par la loi des finances de 1910.

En effet le Gouvernement proposa, et le Parlement accepta le relèvement à 0 fr. 50 par hectare de la redevance fixe et l'élévation à 6 0/0 de la redevance proportionnelle, le 1 0 0 supplémentaire étant réservé aux communes, ce qui est une innovation. Cette majoration des charges des entreprises minières, qui provoqua de vives protestations de la part des Compagnies intéressées, se traduisit par une très réelle augmentation des recettes de l'Etat. Le tableau ci-joint en donne un aperçu :

Redevances payées par les mines : avant 1910.

A l'Etat : environ 5.000.000 de francs.

Aux communes : Néant.

Depuis 1910 :

A l'Etat : environ 9.500.000 francs.

Aux communes : 1.300.000 francs (1).

Aux termes de la loi du 8 avril 1910, l'évaluation du produit net est différenciée, selon que la mine est gérée par une société par actions, ou que les produits sont partagés en nature, ou que l'exploitation n'est que l'accessoire d'une autre industrie.

Dans le premier cas le produit net imposable est parfait-

(1) Ajam, *La nouvelle législation minière*, p. 146.

tement égal au montant total des sommes distribuées au cours de l'exercice qui a précédé l'année de l'imposition, sous forme de dividende ou de toute autre répartition autre que le remboursement total ou partiel du capital. Dans les deux autres hypothèses, le produit net continue à être déterminé par l'évaluation administrative.

En outre, seconde innovation, l'article 4 dispose que les opérations commerciales et industrielles, consécutives à l'exploitation, entrent en compte pour la fixation de la redevance proportionnelle. En échange de cette majoration de leurs charges, ces industries sont exonérées de la patente.

D'autre part le défaut de paiement de la redevance fixe pendant deux années consécutives doit entraîner la déchéance de la concession (art. 4) suivant les formes prévues par l'article 6 de la loi du 27 avril 1838. En fait cette disposition nouvelle, qui devait entrer en vigueur dès janvier 1914 et s'étendre à toutes les mines pour lesquelles la redevance fixe serait demeurée impayée pendant les années 1912 et 1913 n'a pas été appliquée encore.

Depuis le début des hostilités les redevances des mines ont fait l'objet de nouveaux textes législatifs.

La loi du 1^{er} juillet 1916 concernant l'établissement d'une contribution extraordinaire sur les bénéfices exceptionnels ou supplémentaires réalisés pendant la guerre (loi dite sur les bénéfices de guerre) a, dans son art. 1, § 5, visé expressément les exploitants de mines qu'elle atteint comme « exploitants d'entreprises assujetties à la redevance proportionnelle prévue par l'art. 33 de la loi du 21 avril 1810 ». On trouvera, dans l'ouvrage très complet et très documenté publié sur la question par MM. Houpin et Maguéro, tous les renseignements de détail relatifs à la détermination et à la perception de cette contribution (1) qui ne sauraient prendre place ici.

Enfin la loi du 30 décembre 1916 a relevé à nouveau les taux des redevances. Ils ont été fixés à 2 francs par hectare pour la redevance fixe et à 12 0/0 pour la redevance propor-

(1) Houpin et Maguéro, *La Contribution sur les bénéfices de guerre*. Paris 1917. Librairie du Recueil Sirey, Léon Teuini. n° 24, p. 27 et 77, p. 137.

tionnelle. Bien mieux, la redevance fixe a même été portée à 5 francs par hectare pour les concessions inexploitées. Cette disposition, toute de circonstance, a évidemment pour but d'obtenir le rendement le plus élevé possible de toutes les exploitations susceptibles d'être utilement remises en activité.

d) *Rapports entre mines voisines.* — Ayant terminé l'examen rapide des relations des principaux intéressés les uns avec les autres, nous ne dirons qu'un mot des rapports pouvant exister entre mines voisines.

Aucun texte législatif — à l'exception de l'article 43 de la loi de 1810 qui vise le cas où les eaux d'une mine envahiraient les travaux d'une autre mine — n'a réglé la question de ces rapports.

En général, il est suppléé au silence de la loi, par les clauses des cahiers des charges annexés aux décrets de concession. Ce que l'on peut dire de plus exact, c'est que ces relations sont régies par le droit commun.

Le dommage le plus fréquent que peuvent se causer les unes aux autres, les exploitations minières consiste dans les empiètements. Au cas où l'empiètement a lieu de bonne foi, seule, une action en restitution existe au profit de l'exploitation lésée, en réparation du préjudice subi. Si l'empiètement est le résultat d'un calcul frauduleux, il y a un véritable vol dans le fait de l'extraction.

Dans la pratique, pour éviter les empiètements, on a pris l'habitude de réserver, à la limite de deux concessions un massif auquel il est interdit de toucher, que l'on appelle « investison ».

Pour le cas où les eaux, par suite de travaux d'exploitation d'une mine, envahissent une mine voisine, en plus grande quantité qu'auparavant, ou au contraire lorsque les eaux de la seconde exploitation sont évacuées par le fait des dits travaux, l'article 45, dispose qu'il y aura lieu à indemnité, à dire d'experts, d'une mine en faveur de l'autre.

Enfin, aux termes de la loi du 27 avril 1838, lorsque plu-

sieurs concessions différentes sont menacées ou atteintes d'une inondation commune, le Gouvernement peut obliger les concessionnaires à exécuter en commun les travaux de défense nécessaires.

Le régime établi par cette loi est analogue à celui des associations syndicales. Il n'y a pas lieu ici de l'étudier en détail.

Nous achèverons l'examen du régime des mines proprement dites par quelques notions dernières sur l'extinction des concessions et sur le régime particulier aux mines de sel.

a) *Extinction de la concession.* — Une concession peut s'éteindre par l'épuisement de la mine, qui fait disparaître l'objet même de l'appropriation du concessionnaire.

Elle peut encore cesser par la renonciation à la concession. Ce mode d'extinction des concessions qui était formellement visé par la loi de 1791 n'est pas relevé par la loi de 1810. Dans le silence du texte, et bien que certains auteurs aient prétendu qu'en l'état actuel une concession ne pouvait cesser par renonciation, il semble bien que cette forme d'extinction doit être admise ; la pratique administrative a d'ailleurs toujours été fixée en ce sens.

Cependant, le simple abandon par le concessionnaire ne suffit pas à lui enlever la qualité de propriétaire. Cet abandon doit être accepté par le Gouvernement ; l'accord des deux parties contractantes étant nécessaire pour annuler la convention de concession, comme il l'avait été pour la créer.

Les circulaires ministérielles et la jurisprudence administrative ont, en l'absence de texte législatif, posé le principe que les mêmes formalités qui ont précédé l'institution des concessions doivent être remplies pour leur annulation.

La renonciation a donc pour effet d'annuler la concession, avec toutes ses conséquences, et d'enlever au concessionnaire la propriété de la mine qui redevient concessible entre les mains de l'État.

Enfin une concession peut s'éteindre par retrait gouvernemental. L'observation précédente se retrouve dans ce nouveau cas. La loi de 1810 est muette à ce sujet, contrairement à la loi de 1791. Cependant par une extension de l'interprétation de l'article 49 qui prescrit aux préfets, dans le cas où l'exploitation est restreinte ou suspendue de manière à inquiéter la sûreté publique, ou les besoins des consommateurs, d'en rendre compte au ministre, « pour être pourvu ainsi qu'il appartiendra », on a admis généralement que le Gouvernement pouvait prononcer la déchéance du concessionnaire. C'est ce qui s'est fait, à diverses reprises, en 1838, en 1877, en 1891, et pour le motif le plus habituel, à savoir : la cessation d'exploitation des mines. (art. 49), à condition qu'elle ne résulte pas de causes légitimes. Le retrait peut encore être prononcé pour défaut de paiement soit des taxes dues à un syndicat d'assèchement (L. 27 avril 1838 art. 6), soit des travaux exécutés d'office par l'administration (même loi, art. 9). Il peut encore être ordonné contre un concessionnaire qui a réuni des mines de même nature, sans l'autorisation du Gouvernement (Décret du 23 oct. 1852, art. 2).

Cependant le retrait est une mesure toujours délicate, et qui n'a jamais été appliquée qu'isolément et à de rares intervalles : C'est en effet une exception assez singulière au principe de la perpétuité de la propriété de droit commun, exception due, comme celles que nous avons déjà rencontrées, aux nécessités particulières de l'industrie minière.

C'est à l'autorité administrative seule, en l'espèce le ministre des Travaux Publics qu'a été reconnu le droit de prononcer la déchéance et d'apprécier les motifs qui ont pu y donner lieu, sauf recours au Conseil d'État.

La procédure du retrait est réglementée par la loi du 27 avril 1838, article 6 ; commencée par une enquête administrative, elle est caractérisée par une sommation du préfet au concessionnaire d'avoir, dans un délai fixé, soit à reprendre l'exploitation, soit à acquitter les taxes impayées ; le ministre statue ensuite au cas où la sommation est restée

sans effet. Enfin, au cas de retrait prononcé, il doit être procédé publiquement, par voie administrative, à l'adjudication de la mine. Sur le prix de cette adjudication, les frais du Trésor sont prélevés d'abord ; puis le surplus est versé à la Caisse des Dépôts et Consignations, au compte du concessionnaire déchu ou de ses ayants droit, pour être réparti par la voie d'un ordre ou d'une distribution par contribution entre les créanciers du dit concessionnaire ; le règlement se poursuit ensuite devant l'autorité judiciaire, conformément au droit commun.

Au cas où l'adjudication ne donne pas de résultat, la mine est cependant considérée comme sortie du patrimoine du concessionnaire déchu : elle fait partie du domaine privé de l'État, jusqu'au jour où elle est concédée à nouveau. (Loi 27 avril 1838, art. 6, § 7).

b) *Les mines de sel.* — Le régime des mines de sel, des sources et puits d'eau salée a été établi par la loi du 17 juin 1840, qui décide d'ailleurs qu'en principe les lois et règlements généraux sur les mines sont applicables à ces exploitations.

La recherche de ces mines, l'obtention des concessions, leur extinction sont réglementées par les dispositions communes de la loi de 1810.

Il en est de même des relations des concessionnaires avec les propriétaires de la surface à qui la redevance tréfoncière doit toujours être payée, ou avec les inventeurs qui reçoivent comme sous le régime de 1810 une indemnité. Cette indemnité a parfois même atteint des chiffres fort élevés : on cite à cet égard, l'indemnité de deux millions que la loi du 6 avril 1825 attribua aux départements de l'Est, pour les mines de sel, que l'État s'était concédées à lui-même dans ces départements.

Nous retrouverons plus loin cette question des concessions des mines de sel, à l'État lui-même, car par un singulier retour des choses, c'est sur le précédent créé par cette loi de 1825, que dans des discussions parlementaires toutes

récentes, on s'est appuyé, pour justifier la concession de nouveaux gisements de sel gemme.

En ce qui concerne les rapports des concessionnaires avec l'État, les mines de sel sont exemptes de la redevance proportionnelle, en raison de l'impôt spécial qui les frappe ; quant à l'exploitation elle-même, elle est soumise, soit par la loi de 1840, soit par les ordonnances et circulaires ministérielles postérieures, à une surveillance et à des restrictions beaucoup plus rigoureuses que les mines ordinaires.

Enfin nous verrons également plus loin, que la pratique parlementaire et gouvernementale de ces dernières années, a, dans l'intérêt des paludiers de nos régions de l'Ouest, entouré de précautions particulières toute concession nouvelle de mines de sel ou de source salée.

IV Régime des Minières et des Carrières

Une étude même succincte des principes posés par la loi de 1810 serait incomplète si elle ne comprenait pas quelques brèves notions sur le Régime des Minières et des Carrières.

A. Les minières.

Nous savons déjà que l'exploitation d'un gisement minéral sera une minière et non une mine, si la substance à extraire est, aux termes de l'article 3, un minerai de fer dit d'alluvion, une terre pyriteuse propre à être convertie en sulfate de fer, une terre alumineuse, ou une tourbière.

Nous avons vu, d'autre part, que, en ce qui concerne la catégorie la plus importante des minières, les minières de fer, la définition précédente cesse d'être rigoureusement exacte : qu'en effet le minerai de fer, qu'il soit d'alluvion ou en filons et couches constitue une minière, lorsqu'il est exploité à ciel ouvert ou par travaux souterrains de peu d'importance, tandis que s'il est exploité par travaux souterrains réels, il constitue une mine.

Les minières de fer sont assujetties, quant à leur exploi-

tation, à quelques règles spéciales édictées par les lois du 9 mai 1866 et 27 juillet 1880 qui ont modifié sur ce point la loi de 1810.

A la différence des mines, les minières de fer font partie de la propriété de la surface, dont elles suivent, dans le patrimoine du propriétaire, le sort juridique. Néanmoins une mine peut être cédée, à ce titre, en vue de son exploitation, indépendamment du tréfonds, et la jurisprudence admet qu'une pareille vente a le caractère d'une vente immobilière. Son usage peut également et tout naturellement être loué.

Il résulte de ce qui précède que le droit d'exploiter une mine appartient en propre au détenteur du sol.

C'est là une innovation de la loi de 1866 qui a modifié l'art. 79 de la loi de 1810. Cet article décidait que les maîtres de forges, légalement établis, pouvaient, sous certaines conditions, faire des fouilles et exploiter les minières voisines situées en dehors même de leurs propriétés. Il existait même alors au profit de ces usiniers une véritable servitude légale d'extraction, aux termes de laquelle les propriétaires de minières étaient, en toutes circonstances, tenus de leur fournir le minerai de fer qu'ils tiraient de leur mine, sans pouvoir le vendre à qui bon leur plaisait.

En aucun cas l'exploitation d'une mine ne peut donner lieu à concession. Si cette exploitation doit avoir lieu exclusivement à ciel ouvert, une simple déclaration au préfet suffit avant le commencement des travaux. Mais s'il doit y avoir des travaux souterrains peu importants, il faut obtenir une permission préalable du préfet (art. 67 modifié).

Il n'est pas besoin d'ajouter que les exploitants doivent observer les règlements généraux ou locaux concernant la sûreté et la salubrité publiques (art. 58).

Les minières ne sont pas soumises aux redevances prévues pour les mines par l'article 33, mais seulement aux impôts fonciers ordinaires.

De même les exploitants ne sont responsables des dommages causés aux voisins que dans les limites du droit com-

mun, c'est-à-dire qu'ils ne sont tenus que de leur faute conformément à l'article 1382 Code civil.

Nous avons déjà vu que la distinction établie par la loi, et consacrée par la doctrine et la jurisprudence entre les mines et les minières, ne faisait pas obstacle à la coexistence sur un même gisement de fer, d'une mine et d'une minière. Cette situation, tristement illustrée en ces dernières années par l'affaire célèbre de l'Ouenza, sera appréciée par nous dans un chapitre ultérieur. Néanmoins il importe que nous en disions ici quelques mots, au point de vue purement théorique.

On s'est demandé si la concession d'une mine de fer, faite sans réserves, n'emporte pas pour le concessionnaire le droit d'exploiter la totalité du minerai contenu dans le fonds, même celui qui pourrait être exploité à ciel ouvert. Le Conseil d'État, par un arrêt fameux du 6 décembre 1866 (1) a décidé conformément à l'article 69 de la loi de 1810, que les minerais susceptibles d'être exploités à ciel ouvert ne pouvant en aucun cas être l'objet d'une concession, il y avait lieu d'admettre la coexistence des deux exploitations, quelle que soit celle des deux qui était antérieure à l'autre. Ce système quoiqu'on ait dit, n'a pas été détruit par la loi du 27 juillet 1880, (art. 70) qui a seulement permis au concessionnaire de la mine de demander à son profit l'expropriation de l'exploitant de la minière (2).

Ainsi donc, le propriétaire de la minière exploitera tout le minerai susceptible d'être extrait à ciel ouvert ou par travaux souterrains insignifiants; le concessionnaire de la mine aura la libre disposition du minerai exploitable par travaux souterrains véritables et continus. La délimitation sera une question de fait, dont l'appréciation discutée pendant longtemps entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire, appartient en définitive depuis un arrêt du Tribunal des

(1) S., 1867, 2, 333.

(2) Aguillon, Réunion de la mine et de la minière de fer. *Revue des Mines*, 1887. p. 321.

Conflits du 28 février 1830 (1), à l'autorité administrative, c'est-à-dire au Conseil d'État.

La grande indépendance qu'avait accordée pour leurs travaux aux propriétaires de minières la loi du 9 mai 1866, donnait à ces propriétaires la liberté de rendre pratiquement impossible l'exploitation des mines situées au dessous de leurs propres exploitations ; la délimitation restait, d'ailleurs en toute hypothèse une opération délicate et minutieuse. Aussi pour supprimer ces difficultés, la loi du 27 juillet 1880 a-t-elle permis de faire disparaître la minière gênante en la réunissant à la mine sur la demande du concessionnaire et par décret en Conseil d'État. Le concessionnaire doit, dans ce cas (art 70), indemniser le propriétaire par une redevance équivalente au revenu net que ce dernier aurait tiré de son exploitation et qui sera fixée par les Tribunaux Civils. Il en est de même au cas où, après une concession de mine, le ministre des Travaux Publics interdit de continuer l'exploitation d'une minière qui rendrait impossible l'utilisation de la mine (ce que le nouvel article 70 lui permet de faire).

Quoi qu'il en soit, dans un cas comme dans l'autre, la minière cessera d'être une entrave à l'usage de la mine, habituellement plus importante et destinée à une exploitation de plus longue durée, et aucun conflit ne se produira plus.

Malheureusement, ainsi que le constate très exactement M. Berthelemy, « on n'est pas d'accord sur les conditions dans lesquelles cette expropriation peut être prononcée. Cette faculté est-elle un droit pour le concessionnaire de la mine subjacente ? N'est-elle qu'un pouvoir confié au Gouvernement qui en usera discrétionnairement ? » D'excellents auteurs ont, soit à l'occasion de la discussion de la loi de 1880, soit à propos de l'affaire de l'Ouenza, soutenu l'une et l'autre thèse. Pour M. Dupont, ingénieur en Chef des Mines, professeur de législation à l'École des Mines, pour M. Ducrocq, pour M. Maurice Colin, qui furent tous les deux d'éminents professeurs de droit admi-

(1) S., 1881, 3, 61.

nistratif, la question ne peut faire aucun doute. Depuis la loi de 1880, le concessionnaire jouit d'un droit absolu dont on ne peut lui refuser l'exercice, et dont l'Administration doit se borner à contrôler l'usage.

Par contre, M. Aguillon et M. Weiss estiment que c'est au gouvernement qu'il appartient d'apprécier souverainement s'il convient d'opérer ou non la réunion des deux exploitations, le concessionnaire ayant seulement la faculté de solliciter cette fusion.

Pour M. Berthélemy enfin, le gouvernement dispose bien d'un pouvoir de décision propre, mais avec cette limitation que sa décision ne doit pas, sous peine d'être entachée de détournement de pouvoir, être déterminée par des raisons étrangères à la bonne exploitation des gîtes (1).

« En définitive, aucune jurisprudence ne s'est établie et la disposition dont il s'agit paraît ainsi dépourvue de toute efficacité (2). »

*
* *

Les terres pyriteuses et alumineuses, qui sont réglementées comme les minières de fer, ne soulèvent qu'une seule remarque intéressante : Les articles 71 et 72 de la loi de 1810 qui précisent leurs conditions d'exploitation, organisent pour elles, comme ils l'avaient fait pour les minières de fer, la servitude d'extraction au profit des usiniers voisins. Or les lois de 1866 et de 1880 n'ont pas abrogé, sur ce point, comme dans le cas précédent, les dispositions de la loi de 1810. De telle sorte que, théoriquement, les terres pyriteuses et alumineuses ne sont pas déchargées de la dite servitude. On admet cependant unanimement, — et c'est la logique même, — que c'est là le résultat d'un pur oubli et que la modification apportée en 1866 au régime des minières de fer doit être étendue sans hésitation à cette seconde catégorie de minières.

(1) Cf sur la question Berthélemy. *Revue Politique et Parlementaire*, n° de Septembre 1913, page 432 et suivantes.

(2) Berthélemy, *Traité de Droit Administratif*, p. 741

L'exploitation des tourbières, comme celle des autres minières, appartient complètement au propriétaire du sol qui les renferme. Cependant en raison du caractère particulièrement insalubre de l'extraction de la tourbe, les articles 83, 84 et 85 de la loi de 1810, toujours en vigueur, ont édicté diverses prescriptions spéciales : avant de commencer les travaux, le propriétaire doit solliciter et obtenir l'autorisation du préfet, par l'intermédiaire facultatif du maire de sa commune et obligatoire du sous-préfet de son arrondissement. D'autre part, des règlements locaux émanant du Gouvernement déterminent minutieusement les formalités des demandes et les conditions d'exploitation, sans préjudice des règlements généraux applicables aux minières et auxquels sont également soumises les tourbières.

B. Les Carrières.

Nous avons vu *supra*, de quelles substances se compose la catégorie des carrières. Ces substances étant beaucoup plus nombreuses et beaucoup plus communes que celles des mines, la réglementation de leur exploitation présente un intérêt sensiblement moins important au point de vue du développement de la richesse nationale.

C'est pourquoi, étant donnée d'autre part la facilité avec laquelle elles peuvent être mises en valeur, il n'y a nul besoin, en ce qui les concerne, d'une législation particulière et exclusive du droit commun.

Les carrières ne sont donc pas soumises au régime de la concession ; elles sont à la libre disposition des propriétaires des fonds qui les renferment, et qui peuvent ou bien les exploiter en toute indépendance, ou bien céder à qui leur convient, soit la carrière elle-même, soit seulement le droit de l'exploiter. La seule restriction que le propriétaire ait à souffrir est l'obligation à laquelle il est astreint de faire à la mairie une déclaration lorsqu'il veut ouvrir une carrière nouvelle.

Cependant, il est soumis à la surveillance de l'administration, quant aux mesures de protection à prendre pour pro-

téger des accidents éventuels la libre circulation des particuliers (art. 81 et 82, loi de 1810).

Enfin, nous avons déjà noté que certaines carrières, — telles les ardoisières de l'Anjou, — peuvent être exploitées, comme les mines elles-mêmes, par galeries souterraines, tout en conservant leur caractère propre qui dépend uniquement de la nature de la substance extraite.

V. — De la compétence

Les litiges auxquels peut donner lieu l'exploitation des mines, doivent être déférés aux tribunaux de droit commun. L'article 32 de la loi du 21 avril 1810 répute en effet les mines « entreprises civiles ». Cependant, à cette époque le Code de commerce était déjà en vigueur et les rédacteurs de la loi ne pouvaient méconnaître le caractère en partie commercial des entreprises minières qui aurait dû les faire tomber sous l'application de l'article 632 de ce Code, alors surtout que la plupart d'entre elles revêtent la forme de sociétés par actions.

Cependant on peut dire (1) que si le législateur de 1810 a « civilisé » la mine, c'est de parti pris et pour éviter aux exploitants les rigueurs du Code de commerce qui comprenait à cette époque la contrainte par corps. Il comptait attirer plus facilement les capitaux vers ces entreprises aléatoires.

Nous verrons plus loin que cette exception ne se comprend plus aujourd'hui et qu'elle doit disparaître tout au moins pour tous les actes d'achats et de ventes faits par le concessionnaire en vue du développement de son exploitation.

Dans l'état actuel de la législation, les litiges miniers relèvent donc du droit commun, ou pour mieux dire, selon les cas, ils sont de la compétence administrative ou de la compé-

(1) Ajam, *La nouvelle législation minière*, p. 149.

tence judiciaire, qui restent d'ailleurs l'une et l'autre la compétence civile.

Ainsi que le dit très justement M. Aguilhon (1), l'autorité administrative est seule compétente pour interpréter les actes de concession et pour régler les conditions d'exploitation de la mine et tout ce qui concerne la conduite technique des travaux (2); l'autorité judiciaire seule, au contraire, peut connaître des contestations auxquelles donne lieu la propriété de la mine ou ses démembrements, et peut attribuer aux tiers les indemnités pécuniaires qui sont susceptibles de leur être dues en raison du préjudice que leur causent les faits de l'exploitation.

Nous avons d'ailleurs, au cours des développements précédents, étudié pour chaque cas particulier les conditions d'application de ces principes.

Enfin, en ce qui concerne la conduite des instances, devant ces juridictions, il n'est pas douteux que c'est aux règles de procédure du droit commun que l'on doit se référer.

Il faut ajouter cependant qu'en fait, les ingénieurs des mines peuvent être très souvent appelés à fournir des renseignements à la justice; l'article 90 de la loi de 1810 n'admet même pas la production d'un plan en justice, s'il n'a été au moins vérifié par un ingénieur des mines. Enfin les expertises sont organisées par les articles 87 à 92, en principe conformément au Code de procédure civile (art. 302 à 323), mais pratiquement avec quelques divergences de détail.

VI. — Du Personnel employé dans les Mines.

Quelques renseignements à ce sujet nous permettront de terminer l'examen d'ensemble que nous nous étions proposés du régime minier français; tout en notant cependant que les

(1) Aguilhon, t. II, numéro 802.

(2) *Ejus est interpretari cujus est condere.*

dispositions légales visées à ce chapitre sont postérieures à la rédaction de la loi de 1810, et que toutes celles antérieures à 1912 ont été fondues dans le Code du travail (Loi du 26 novembre 1912).

Le personnel employé dans les mines est habituellement nombreux et varié. Il comprend d'ordinaire à côté des agents de l'administration qui ne dépendent pas du concessionnaire, un directeur, des ingénieurs, des contremaîtres ou maîtres mineurs et des ouvriers, parmi lesquels une loi récente a créé les délégués mineurs (Loi du 8 juillet 1890, modifiée par loi du 9 mai 1905).

Le personnel ouvrier bénéficie d'une situation particulièrement favorable. Depuis la loi du 19 mai 1874, la législation du travail lui était applicable, spécialement la loi du 2 novembre 1892, sur le travail des enfants et des femmes. Les lois des 29 juin 1905 et 31 décembre 1913, — stipulant pour les ouvriers travaillant au fond dans les charbonnages, — ont fixé à 8 heures la durée de la journée de travail.

Il existe des institutions de prévoyance, d'origine législative : sociétés de secours, caisses de retraites.

Bien avant même que la loi du 5 avril 1910 ait créé les retraites ouvrières et paysannes, la retraite obligatoire avait été instituée pour les mineurs par la loi du 29 juin 1894. Une loi nouvelle, et particulièrement avantageuse, du 25 février 1914, a créé à leur profit une caisse autonome de retraites qu'ils dirigeront eux-mêmes, sous le contrôle de l'Administration.

D'autre part, en raison des graves dangers inhérents aux travaux souterrains, le personnel des exploitations minières a besoin d'une protection spéciale. L'article 50 de la loi de 1810 en proclamait déjà la nécessité en invitant le préfet « à pourvoir à la sûreté des ouvriers mineurs ».

Des décrets et des instructions administratives, dont la plus complète est la circulaire ministérielle du 23 juillet 1895 (*Revue Mines*, 1896, p. 159) ont, au cours du XIX^e siècle, précisé, réuni et uniformisé les prescriptions relatives à la sécurité du travail dans les mines.

Les règlements édictés avaient pour but, tantôt de prévenir les accidents d'exploitation, grâce, soit à l'initiative de l'exploitant, soit à celle de l'administration, tantôt de conjurer les effets des accidents survenus, tantôt de prendre toutes mesures de secours indispensables.

Les accidents devaient être portés à la connaissance du maire ou de l'ingénieur des mines, selon le degré de gravité, et aussi à celle des délégués mineurs, au cas où l'accident s'était produit dans la mine même.

Ces dispositions spéciales à l'industrie minière n'ont pas cessé d'être en vigueur ; mais elles ont été complétées par la loi générale du 9 avril 1898 sur les accidents du travail. Les articles 11 et 12 de cette loi qui prévoient les formalités à remplir en cas d'accident, quelle que soit l'industrie intéressée, sont venus en quelque sorte se superposer aux règlements précités.

Certains accidents miniers ayant entraîné perte ou mutilation d'un ou plusieurs ouvriers sont de véritables délits, qui rendent leurs auteurs passibles des peines portées aux articles 319 et 320 Code pénal ; d'autres sont de simples infractions qui ne sont poursuivies qu'en vertu de l'article 96 de la loi de 1810.

Enfin, il peut n'y avoir du fait du concessionnaire, de son représentant ou d'un ouvrier, qu'une contravention aux règlements préfectoraux de police dans les mines, qui n'est seulement passible que de l'article 96 de la loi de 1810.

Il nous reste à dire quelques mots des délégués mineurs, dont nous venons d'entrevoir le rôle.

Les délégués mineurs sont, d'après l'article 1 de la loi du 8 juillet 1890 qui les a créés, destinés à visiter les travaux souterrains des mines, minières ou carrières, dans le but d'y vérifier les conditions de sécurité pour le personnel ; leur mission peut d'ailleurs être étendue aux exploitations à ciel ouvert par arrêté du préfet, rendu sur le rapport des ingénieurs des mines (art. 18).

L'institution des délégués n'est obligatoire que pour les

exploitations occupant aux travaux du fond plus de 25 ouvriers.

Les délégués ne sont à aucun titre des fonctionnaires mais bien des ouvriers, enlevés temporairement à l'exercice de leur profession, pour le bénéfice de leurs camarades. Ils sont élus pour 3 ans, par les ouvriers à raison d'un délégué titulaire et d'un délégué suppléant par circonscription, c'est à dire aux termes de la loi, par étendue d'exploitation susceptible d'être visitée en détail dans un laps de temps de six jours. Les articles 4 à 13 précisent les conditions d'électorat et d'éligibilité. Nous ne nous y attarderons pas.

Les délégués et leurs suppléants peuvent être suspendus par le préfet ou révoqués par le ministre pour négligence grave ou abus dans l'exercice de leurs fonctions (art. 15).

Les délégués mineurs doivent visiter deux fois par mois toute leur circonscription et aussi sans délai le lieu où s'est produit un accident grave (art. 2). Ils peuvent également accompagner les ingénieurs et les contrôleurs des mines dans leurs inspections. Mais ils n'ont aucun pouvoir propre de décision ; ils surveillent et enquêtent à l'effet de toujours être au courant des circonstances techniques intéressant la sécurité de leurs mandants, les ouvriers. Leurs observations sont consignées par eux sur un registre spécial tenu en permanence à la disposition des ouvriers.

Enfin l'article 16 décide que les visites sont payées par le Trésor au délégué comme journées de travail ; le nombre maximum des visites et le prix de la journée sont fixés chaque année par le Préfet pour l'année suivante. Les visites supplémentaires obligatoires sont payées naturellement en supplément. Ajoutons que les attributions des délégués, d'abord limitées aux questions de sécurité, ont été étendues en 1906, 1907, 1910 à l'application des lois sur le repos hebdomadaire, l'hygiène des travailleurs et la durée du travail.

*
* *

Tels sont, rapidement exposés, les principes directeurs de la loi de 1810 et des lois qui l'ont modifiée sur certains points

particuliers, spécialement lois du 27 avril 1838, du 16 juin 1840, du 9 mai 1866, du 27 juillet 1880, et lois relatives au personnel.

Nous avons vu comment le système juridique élevé en 1810 avait concilié pratiquement les droits concurrents des divers intéressés. Quelle que soit la doctrine philosophique, économique ou sociale de laquelle on se réclame, on ne peut sans injustice, contester les services, que pendant un siècle, a rendus l'œuvre du législateur de l'Empire.

A une époque où l'industrie minière était encore à ses débuts, où les capitalistes étaient rares et sans audace, où les risques courus étaient grands, où l'essor économique contemporain n'était même pas entrevu, la loi de 1810 a permis aux concessionnaires de compter sur l'avenir, et en leur garantissant le lendemain, les a encouragés à s'engager résolument dans une voie encore assez mal connue.

Mais on ne peut contester d'autre part que le cadre un peu rigide de cette loi ne convient plus à l'état actuel de l'industrie minière.

Les procédés modernes d'exploitation et les progrès scientifiques ont donné à la richesse minérale un immense développement. Les profits des concessionnaires se sont accrus dans des proportions considérables, sans que ni l'Etat ni les ouvriers en aient ressenti l'heureux contre-coup. Des conflits graves se sont élevés entre les exploitants et leurs subordonnés ; d'autres inconvénients encore se sont fait jour au cours de cette longue pratique de plus d'un siècle.

C'est pourquoi, et sans méconnaître les services rendus, mais en relevant cependant les griefs dont certains sont absolument justifiés aujourd'hui, on doit admettre que des modifications sérieuses, sinon une réforme totale, s'imposent avec une acuité et une urgence toujours plus pressantes.

C'est ce que nous nous proposons d'étudier maintenant, non sans avoir, au préalable, afin de situer exactement le problème, jeté un rapide coup d'œil sur les principales législations étrangères et sur notre législation coloniale.

CHAPITRE II

Les législations étrangères et coloniales.

L'examen qui va suivre nous permettra de nous rendre compte de la manière dont les grandes nations contemporaines ont résolu la question minière, qui se pose partout avec la même gravité.

ALLEMAGNE

La législation allemande nous paraît des plus intéressante à étudier. C'est l'Allemagne en effet qui la première a réalisé un système de monopolisation des mines par l'Etat, au sujet duquel il a été beaucoup discuté ; système dont adversaires et partisans des monopoles d'État se sont tour à tour emparé, pour y trouver, les uns et les autres des arguments à l'appui de leur thèse favorite.

Chaque État allemand, lors de la constitution de l'Empire a conservé sa législation propre. Ces législations peuvent cependant se ramener à deux types principaux : le régime prussien et le régime saxon.

A. Régime Prussien

La Prusse est régie par la loi du 24 juin 1865. Toute personne, aux termes de cette loi, peut faire des fouilles sous un terrain, pour y rechercher les substances minérales, dont une énumération limitative est établie par le législateur.

L'administration n'intervient que pour autoriser les recherches si le propriétaire du sol s'y oppose. En principe

l'Etat accorde toujours le permis de recherches s'il n'y a pas de raison d'intérêt public de le refuser.

L'explorateur a droit aux matériaux extraits avant la concession (art. 8 à 11).

La demande de concession doit être formulée par l'Inventeur dans les huit jours de la découverte. Dans ce cas, la concession doit obligatoirement lui être accordée. Passé ce délai d'une semaine, la mine est concédée au premier demandeur, à la condition que sa demande soit régulière. Cette demande (Mutung) sera régulière, si la substance minérale dont la concession a été sollicitée, a bien réellement été découverte avant le dépôt de la demande, dans le périmètre revendiqué. L'Administration des mines doit en avoir constaté l'existence et la possibilité d'exploitation.

Il n'existe pas de redevance, — comme dans la loi française, — au profit du propriétaire de la surface, à raison de l'exploitation. Ce propriétaire a seulement droit à la réparation, au simple, du préjudice que peut lui causer l'occupation de terrains à la surface.

Enfin la propriété minière est l'objet d'une inscription particulière sur les registres matricules des mines, tenus dans chaque commune. Ces registres sont un véritable cadastre spécial aux mines en même temps qu'une sorte de registre hypothécaire.

En raison du danger d'accaparement que ce régime de liberté absolue des recherches faisait courir aux richesses minérales encore disponibles, le Reichstag décida d'intervenir. Il vota le 5 juillet 1905 une loi dite « Lex Gamp », aux termes de laquelle toute acquisition nouvelle de mines était suspendue pendant deux ans. Cette loi était principalement destinée à arrêter le développement excessif d'une très puissante organisation, la Société Raky qui avait pratiquement monopolisé les sondages, et n'aurait pas tardé si on l'avait laissé faire, à s'ériger en adversaire résolu du gouvernement.

A l'expiration de ce délai de deux ans, fut promulguée la

loi du 18 juin 1907, qui attribua à l'État seul, la recherche et l'exploitation de la houille et de toutes les substances salines.

Pour les substances salines, l'État est libre de transmettre ses droits à des tiers.

Pour la houille, il a la faculté d'ajouter au domaine qu'il possède déjà, 250 champs nouveaux (54.000 hectares) dont il devra se demander la concession à lui même. Mais le surplus devra être transmis à des tiers.

La recherche et l'exploitation de toutes les autres substances reste libre sous le régime de la loi de 1865; de même la loi nouvelle ne s'applique pas à certaines provinces de Prusse limitativement énumérées.

Notons enfin que le domaine minier considérable que l'État, — ainsi que nous venons de le voir, — s'est réservé, s'ajoutera aux deux exploitations d'État prussiennes déjà existantes, celle de la Haute Silésie et celle de la Vallée de la Sarre. Nous aurons d'ailleurs l'occasion de revenir sur les résultats obtenus par la Prusse dans l'exploitation de ses mines fiscales.

B. Régime Saxon

Les régimes du grand Duché de Bade, de la Bavière, du Wurtemberg, du Brunswick, de l'Alsace Lorraine ne sont guère que la copie plus ou moins fidèle de la loi prussienne de 1865.

Par contre une loi du 31 août 1910 apporte pour la Saxe de réelles modifications au régime antérieur.

Le propriétaire du sol a la libre disposition de toutes les substances minérales que peut contenir son sous-sol, même de la houille et des lignites, à l'exception toutefois des substances métallifères, des mines de sel gemme et des sources salées.

Ces deux dernières catégories sont monopolisées par l'État, qui peut cependant transférer ses droits à des tiers.

Quant aux substances métallifères, dont la recherche est absolument libre, la réglementation est la suivante :

Si le prospecteur veut s'assurer un droit de préférence sur la concession éventuelle, il doit solliciter un permis de recherches de l'Administration des mines. Ce permis, délivré au premier demandeur, valable pour une année, avec renouvellement de six mois, et pour une étendue maxima de 40 hectares, donne à son titulaire la certitude d'obtenir la concession, à condition qu'il la sollicite avant l'expiration de la durée du dit permis.

A son défaut, la concession est accordée au premier demandeur, sous la réserve toutefois que l'existence du gisement soit établie de façon sûre.

Le propriétaire de la surface n'a droit à aucune redevance ; il ne peut réclamer que la réparation du préjudice subi.

Enfin le droit d'extraire la houille et le lignite qui lui appartient en propre, peut être détaché par lui, de la propriété du fonds, et cédé conformément aux dispositions du Code civil, relatives au démembrement de la propriété.

Il y aurait lieu pour être complet d'étudier le régime absolument particulier et fort important que par l'ordonnance du 9 octobre 1898, l'Empire allemand avait donné à sa colonie de l'Afrique orientale, colonie dont il ne possède plus maintenant que le souvenir. M. Bellom a examiné très complètement ce texte dans une notice de l'Annuaire de législation étrangère. (Année 1898, p. 177), à laquelle nous invitons très vivement le lecteur à se reporter.

GRANDE BRETAGNE

En Angleterre, les mines sont soumises au régime le plus simple de tous, le régime légal de l'accession. Le propriétaire du sol est aussi propriétaire du sous-sol. Il n'y a, en conséquence, pas de législation des mines. Le droit commun suffit à leur réglementation, soit que le propriétaire exploite lui-même, soit qu'il aliène la mine, soit qu'il la loue à un tiers par un bail de longue durée et moyennant une rede-

vance souvent élevée, soit qu'il donne à ce tiers une simple « license » d'exploitation.

Cependant les mines d'or et d'argent appartiennent au roi et sont dites « mines royales ».

L'État est néanmoins intervenu par diverses lois de police dont la plus complète et la plus récente est la loi du 16 septembre 1887 dans le but d'assurer la sécurité des ouvriers. Chaque mine est soumise à un ensemble de prescriptions générales (*general rules*), elle a aussi un règlement particulier (*special rules*).

L'exploitation de certaines substances dans certains comtés n'est pas régie par le droit commun ; elle suit encore certaines coutumes très anciennes, analogues aux coutumes de notre ancien droit, et très différentes des règles ordinaires (mines d'étain dans le Devonshire, houille et fer dans le Gloucestershire, plomb dans le Derbyshire) (1).

AUTRICHE

La législation minière autrichienne est actuellement codifiée dans la loi du 23 mai 1854.

La mine appartient en principe à celui qui a le premier sollicité la concession, mais sous réserve qu'il prouve l'existence de la dite mine et la possibilité de l'exploiter.

Toute recherche, même tentée par le propriétaire du sol, doit être précédée d'une autorisation administrative, donnée pour un an, mais prorogeable d'année en année. Cette autorisation confère à celui qui en bénéficie un droit de recherche exclusif ou « droit de fouille libre » (*Freischurf*) dans un périmètre de 425 mètres de rayon autour du point où il a planté dans le sol un « signal » de recherches.

La priorité de demande de fouille libre suffit à assurer en réalité la concession au demandeur, puisque cette demande exclut les autres prospecteurs ; l'explorateur, n'ayant plus

(1) Ajam, *La nouvelle législation minière*, p. 68.

de concurrents, n'a plus alors qu'à déposer sa demande de concession.

Les mines sont concédées par unités de quatre hectares (Grubenmasse) donnant droit à toutes les substances concessibles contenues dans le périmètre ; mais un même propriétaire n'est pas autorisé à réunir pour former un même champ minier plus de 36 hectares (72 pour la houille). Il est loisible, par contre, à un même propriétaire de posséder plusieurs champs.

L'administration concède aussi le droit d'exploiter un gisement de surface, jusqu'à la roche elle-même. Cette forme de concession, — qui est analogue à la minière française — est désignée sous le nom de mesure de jour (Tagmasse). Elle ne peut se superposer à une concession minière proprement dite dans le même périmètre.

Enfin les ouvriers mineurs sont groupés en Autriche en associations fraternelles, véritables sociétés de secours mutuels longuement réglementées par une loi du 17 septembre 1892, et en corporations, sortes de syndicats professionnels, régies par la loi du 14 août 1896.

ITALIE

L'Italie n'a pas de législation minière générale. Chacun des anciens États qui composent le royaume, a conservé sa loi particulière.

A. Piémont, Sardaigne, Lombardie.

La loi du 20 novembre 1859 décide que les recherches seront soumises, même celles effectuées par le propriétaire, à une autorisation délivrée, après enquête, par le préfet de la province qui peut la refuser, sauf recours au ministre des Travaux Publics. Cette autorisation est exclusive et donnée au premier demandeur, à qui une « déclaration de découverte » ultérieure, émise par le ministre, confère le titre d'inventeur.

L'inventeur a un droit de priorité pour obtenir la concession pendant six mois, passé lequel délai la concession est accordée à un tiers, moyennant indemnité à l'inventeur.

B. Provinces de Reggio et de Modène.

Une loi du 9 août 1808 donne toute liberté aux explorateurs pendant six mois; il faut ensuite une permission de l'administration qui décide, après enquête, s'il y a lieu à concession.

Cette concession, qui est faite pour une durée limitée (avec maximum de cinquante années d'ailleurs renouvelable), est accordée : si le gîte minier est déjà connu, en premier lieu au propriétaire de la surface, à son défaut au premier demandeur; — si le gîte est nouveau; en premier lieu à l'inventeur; à son défaut au premier demandeur.

C. Principauté de Lucques.

Ce régime (loi du 3 mai 1847), est analogue au régime du Piémont, mais après celui de l'inventeur, un droit de préférence est réservé au profit du propriétaire du sol.

Ce n'est qu'à défaut de l'inventeur, puis du propriétaire, que l'État concède à un tiers.

D. Provinces de Parme, de Piezenza, de Pontremoli.

Aux termes de la loi du 21 juin 1852, toutes les mines appartiennent à l'État. Après chaque découverte nouvelle qui doit être signalée à l'Administration dans les quinze jours, l'État décide s'il doit se réserver l'exploitation ou la concéder. La concession qui est toujours temporaire et de durée variable, est délivrée dans l'ordre de préférence suivant : inventeur, propriétaire du sol, à leur défaut un tiers.

Dans l'intérieur de son périmètre, le concessionnaire a un privilège pour toutes les substances autres que celle faisant l'objet de sa concession et pour le renouvellement de cette concession.

ÉTATS-UNIS

Le propriétaire du sol est également propriétaire de son sous-sol. Il est donc le maître absolu de la mine, qu'il peut librement exploiter.

Mais il existe de vastes domaines, « les public lands », qui n'appartiennent qu'à l'État, ou pour mieux dire à la Fédération.

Ces « public lands », sont elles-mêmes classées par le « Land Office », en « agricultural lands » et en « mining lands »; terrains agricoles et terrains miniers. Sur les « mining lands » les particuliers peuvent acquérir deux sortes de droits :

a) L'un précaire et théoriquement provisoire, « locatio ». C'est la simple prise de possession, qui cependant donne sur le « claim », un droit de jouissance indéfini à titre de propriétaire, au « locator », sous la condition d'effectuer un minimum de travail.

b) L'autre définitif et complet résulte de la délivrance d'un titre de propriété « patent ». Ce « patent » est en réalité une vente en toute propriété, faite par le Gouvernement, moyennant une certaine somme par hectare et un arpentage préalable. Et ce n'est qu'à un « locator », que peut être délivré le « patent. » Suivant l'adage courant aux États-Unis : « The first in times, the first in right ».

D'autre part, comme d'après les lois américaines la surface et le sous-sol sont intimement liés, celui qui acquiert un mining land, acquiert en même temps la propriété de la surface, inversement l'acheteur d'un agricultural land, devient automatiquement propriétaire des richesses minières éventuelles de son sous-sol.

La classe des mining lands se divise elle-même en trois catégories : « ins lands, placers lands et coal lands. »

Les « ins lands » ou gîtes de roches en places sont exploités en toute liberté par le « patented » dans l'étendue de

son claim ; ou pour mieux dire, le patented a le droit d'exploiter dans sa totalité tout filon qui vient affleurer dans son claim, même si cette exploitation doit l'entraîner bien au delà des limites dudit claim.

Un même patented peut d'ailleurs occuper un grand nombre de claims.

Les « placers lands » ou gîtes en placers doivent, au contraire des ins lands, être exploités dans les limites strictes du claim et ne peuvent être suivis à l'extérieur.

Enfin, les « coal lands » ou mines de houille, s'acquièrent comme les terrains agricoles, après arpentage et lotissement administratif. Un même individu ne peut pas en acquérir un nombre indéfini, par locatio et patent, ni même comme cela lui était loisible à l'origine, par achat ou héritage.

Il existe d'ailleurs en cette dernière matière des règlements de détail nombreux et complexes qu'il n'y a pas lieu d'étudier ici.

RUSSIE

Le code minier russe comporte un millier d'articles. Les dispositions essentielles sont les suivantes :

Le propriétaire du sol est également propriétaire du sous-sol, dont il dispose librement. Toutefois, le plus important propriétaire foncier de l'Empire, l'État, donne, à tout demandeur, sous certaines conditions, la jouissance du tréfonds de ses domaines :

Il y a là une très grande analogie avec le régime en vigueur aux États-Unis.

Sur ses terres propres, le propriétaire du sol, maître absolu de son exploitation, est seulement obligé de déclarer à l'Administration tout nouveau gisement.

Cependant, depuis un avis du Conseil de l'Empire du 6 juin 1877, ce même propriétaire, s'il veut exploiter des mines d'or, d'argent, de platine, ou des puits de pétrole, qu'il peut rechercher d'ailleurs en toute liberté, doit, avant de commencer son exploitation, en aviser le Gouvernement.

L'exploitation du pétrole, — techniquement très délicate, — est soumise à certains règlements spéciaux.

Sur les terres de l'État, un permis de durée et d'étendue limitées doit être obtenu par celui qui veut effectuer des recherches par fouilles. Ce permis est exclusif, mais peut être transmis. Toutes autres recherches sont libres, exception faite pour l'or et l'ambre, qui en tout état de cause nécessitent un permis.

Comme dans plusieurs des législations étrangères que nous avons déjà rencontrées, le permissionnaire peut, seul, obtenir la concession, en la sollicitant de la Direction des mines.

Cette concession lui est attribuée à perpétuité, à condition toutefois qu'il exploite régulièrement ; sinon la concession lui est retirée par l'État ou mise en adjudication à son profit.

La surface lui est également attribuée pour ses besoins, à charge pour lui d'en indemniser les propriétaires. Il doit cependant, s'il veut établir des usines destinées à traiter ses minerais, obtenir l'autorisation du Gouvernement.

Enfin, certaines usines établies sur des terres d'État jouissent exclusivement du droit d'exploiter les minerais pour le traitement desquels elles ont été construites.

« Cette dépendance réciproque sur les domaines de l'État de la mine et de l'usine, dit très justement M. Ajam (1), est un des traits caractéristiques de la législation russe. »

Notons enfin, que la Finlande et la Pologne ont chacune une législation minière autonome, la première se rapprochant beaucoup du régime suédois, la seconde ayant de fortes ressemblances avec la loi prussienne.

SERBIE

Par la loi du 27 janvier 1900, qui a opéré une refonte du Code Minier du 15 avril 1866, la propriété du sous-sol est attribuée à l'État.

(1) Ajam, *op. cit.*, p 72.

Il existe deux sortes de permis de recherches : l'un permis de fouille simple est délivré à tout requérant par l'Administration ; le propriétaire du sol lui-même doit obtenir cette autorisation ; l'autre est un permis exclusif délivré au titulaire d'un premier permis de fouille simple, si ses recherches lui ont révélé la probabilité d'un gisement. Il confère à celui qui l'obtient un droit de recherche absolu et indépendant, mais temporaire, dans un périmètre déterminé de 50 hectares.

La concession est donnée au premier demandeur sous réserve qu'il justifie de la possibilité d'exploiter le gisement et qu'il en ait les moyens financiers et techniques.

La concession est limitée à une durée de quinze années, à l'expiration desquelles elle peut être soit renouvelée, soit transformée par décision ministérielle en concession perpétuelle, qui donne alors à son bénéficiaire la pleine propriété.

*
* *

Bien que certaines autres législations étrangères (Espagne, République Argentine, Mexique, Roumanie), présentent des caractères particuliers, intéressants à connaître, nous ne les examinerons pas, ne voulant pas donner au présent chapitre un développement excessif.

Nous achèverons cette rapide étude par quelques remarques sur les deux législations modernes, à la fois les plus récentes et les plus novatrices, la législation suédoise et la législation belge.

SUÈDE

La loi du 16 mai 1884, qui présente de nombreuses ressemblances avec la loi française de 1810, énumère limitativement les gisements minéraux susceptibles d'être concédés.

La loi suédoise institue un premier permis, dit permis de recherches, grâce auquel le premier demandeur a le droit de faire, dans le périmètre « provisoire » qui lui est assigné, et qui comprend un rayon de cent mètres autour d'un point central, tous les « travaux d'essai » en vue de découvrir le gisement.

Le permis produit effet, du jour où la demande a été formulée au directeur des mines. Si plusieurs demandes sont formulées le même jour sur un même périmètre, le directeur des mines délivre plusieurs permis, conférant des droits égaux, à moins que l'un des demandeurs n'établisse qu'il a le premier découvert le gisement, auquel cas le droit lui appartiendra exclusivement (art. 7). Le permissionnaire est tenu de commencer les travaux dans les huit mois, et doit effectuer un minimum de travail (art. 13 et 14).

Il lui est accordé trois ans, avec prorogation éventuelle de deux ans, pour établir l'existence du gisement et demander un périmètre définitif ou périmètre d'exploitation, qui lui est accordé par le second type de permis : le permis d'exploitation.

Seul, d'ailleurs, le titulaire d'un permis de recherches peut obtenir le suivant.

Celui-ci donne à son bénéficiaire le droit exclusif d'exploitation, aussi bien à ciel ouvert que sous la terre, dans l'espace de terrain déterminé par l'Administration.

Le propriétaire du sol a le droit absolu de participer pour moitié avec le permissionnaire aux travaux de mines et au profit qui en résulte, à charge de participer également pour moitié aux dépenses. Il doit former sa demande avant la fixation du périmètre définitif (art. 18) mais il ne peut être écarté.

Pendant la première période des recherches, ce propriétaire a droit, de la part de l'explorateur, à une redevance annuelle fixée d'accord ou par trois arbitres.

La question la plus intéressante soulevée par la législation suédoise est celle que l'on appelle la question des « Con-

trats Suédois ». L'Etat Suédois, en concédant en 1908, certaines mines de fer sur son domaine propre de Laponie, a imposé les conditions suivantes, conformes d'ailleurs à la loi de 1884, à la société concessionnaire : Partage, entre la société et l'Etat, des actions formant le capital social, et faculté pour lui de racheter la totalité des mines à partir de 1932. Par contre l'Etat suédois ne s'est pas engagé, comme doit le faire tout propriétaire du sol, désireux de partager les profits, à participer par moitiés aux dépenses et aux pertes. Il a évité de prendre cet engagement, en donnant aux concessionnaires des avantages qui compensent pour eux et bien au-delà, la part de bénéfices qu'ils doivent remettre, sans contre-partie, à l'Etat. Il les a garantis contre tout danger d'une nouvelle taxe à l'exportation qu'il comptait mettre sur les produits miniers, afin d'éviter leur sortie du territoire national; leur a, en outre, donné des débouchés exceptionnels en mettant ses chemins de fer à leur disposition, moyennant un prix de transport inférieur au moins d'un tiers à celui des transports ordinaires. Enfin le prix du rachat éventuel a été fixé d'une manière très avantageuse pour la Société.

Pour toutes ces raisons, il semble que les Contrats suédois, qui ont été donnés par certains économistes comme un type enviable de Régie d'Etat, ne sont en réalité qu'un mode absolument exceptionnel et tout à fait local de conventions, qu'il serait extrêmement difficile d'introduire dans la législation française. Nous reviendrons d'ailleurs sur cette question, quand nous étudierons les doctrines de la Régie d'Etat.

BELGIQUE

La loi française de 1810 constituait jusqu'à ces derniers temps la base de la législation minière belge.

Cette législation a été refondue par la loi du 6 avril 1911, intervenue après plusieurs années de vives discussions, où toutes les doctrines économiques modernes ont tour à tour et passionnément été attaquées et défendues. Le principe même de la loi de 1810 a été conservé, malgré les efforts du

parti socialiste belge, qui aurait désiré réaliser la monopolisation d'Etat.

L'Etat belge continuera à donner des concessions et à créer ainsi la propriété de nouvelles mines. On a multiplié les précautions et les formalités de nature à écarter tout soupçon d'arbitraire dans l'attribution des concessions.

L'inventeur et le propriétaire du sol n'ont aucun droit de préférence ou privilège pour l'obtention de cette concession. Ils ont seulement droit à une indemnité au cas où ils sont écartés.

A l'avenir, aucun exploitant ne pourra vendre ou louer sans l'autorisation du Gouvernement, restriction importante à son droit de propriété. De même, il sera déchu s'il n'a pas commencé les travaux dans le délai de cinq ans, à moins de légitime empêchement.

Mais la concession reste perpétuelle et gratuite, sans participation ni de l'Etat ni des ouvriers dans les bénéfices.

Cependant en vertu de l'article 11, le Gouvernement pourra être conduit à introduire dans les cahiers des charges une clause particulière obligeant les concessionnaires à participer à des travaux de création et d'exploitation (ceci à frais communs) de ports destinés au chargement des produits miniers.

Enfin, innovations destinées à donner, dans une certaine mesure, satisfaction aux partis avancés, l'Etat Belge pourra être lui-même demandeur en concession ; d'autre part, une fraction importante du domaine de la Campine sera réservée et ne pourra être concédée qu'ultérieurement et en vertu de lois spéciales. Ces deux clauses sont plus importantes qu'il ne semble au premier abord. Les Belges ont en effet découvert en ces dernières années, dans le nord de leur pays, un bassin houiller considérable, la Campine, dont la mise en valeur présente d'ailleurs de très importantes difficultés techniques, en raison des profondes couches aquifères qu'il est nécessaire de traverser. Ce domaine minier nouveau aurait permis à l'Etat Belge, s'il l'avait désiré, de se livrer à une expérience d'exploitation en régie

directe. Il ne l'a pas voulu, quant à présent; mais il a cependant, par les deux clauses nouvelles précitées, réservé l'avenir : D'après les uns, le but poursuivi est simplement d'éviter l'exploitation immédiate et intensive de toute la richesse minière, en même temps que d'empêcher la formation de trusts prépondérants. D'après d'autres, la porte est ainsi laissée ouverte à la réalisation des conceptions chères aux Étatistes.

* * *

Il nous reste, avant d'aborder l'importante question des critiques élevées contre notre loi de 1810, à nous rendre compte rapidement de la manière dont l'État français a adapté son propre régime minier à ses diverses colonies.

Nous examinerons d'abord le régime algérien et le régime tunisien.

ALGÉRIE

Le territoire de l'Algérie est riche en productions minières, qui, faute de capitaux, sont encore pour la plupart inexploitées. Les phosphates, le fer, le cuivre, le zinc, le plomb argentifère, s'y rencontrent en abondance.

« Les maîtres successifs du nord de l'Afrique, Romains, Turcs, Français, ont, a-t-on dit, les uns après les autres, admis le principe du caractère public et domanial de l'exploitation des richesses minérales (1) ».

Cependant, après une période de tâtonnements, au cours de laquelle on délivra pourtant des concessions suivant les modalités de la loi du 21 avril 1810, le régime minier de l'Algérie a été définitivement fixé par les décrets du 5 janvier 1855 et du 23 juin 1866. Or ces décrets ont assimilé complètement notre grande possession de l'Afrique du Nord à la métropole, aussi bien en ce qui concerne les permis de

(1) Tilloy, *Répertoire de législation algérienne et tunisienne*, v^o Mines et Minières.

recherches et les concessions de mines, qu'en ce qui concerne leur exploitation.

Il s'en suit que l'on doit observer, en Algérie comme en France, la distinction établie entre les mines, les minières et les carrières. La propriété des mines est absolument distincte de celle de la surface. Celle des minières et carrières se confond au contraire, avec celle de la surface, dont elle demeure un accessoire. Les mines sont assujetties au régime des concessions, et doivent à l'État les mêmes redevances que dans la métropole ; redevances dont, ainsi que nous l'avons vu, les lois de 1910 et de 1916 ont singulièrement augmenté le taux. Les minières et les carrières ne sont astreintes qu'à une déclaration préalable, à l'exception de celles dont l'exploitation nécessite des travaux souterrains et pour lesquelles l'autorisation préfectorale est indispensable.

Depuis un décret du 31 décembre 1896, c'est le Gouverneur Général de l'Algérie qui détient le pouvoir propre de délivrer les permis de recherches (à défaut de l'autorisation amiable du propriétaire de la surface).

Antérieurement à ce décret, il n'agissait que comme délégué du Ministre des Travaux Publics de la métropole. Le Gouverneur général est, d'autre part, toujours consulté, avant que la concession ne soit accordée par le Ministre.

Seuls les phosphates de chaux, dont la production s'accroît chaque jour et qui deviendront sous peu une des plus importantes sources de richesses de l'Afrique du Nord, ont été l'objet d'une réglementation particulière, par un décret du 12 octobre 1895. Encore cette réglementation ne vise-t-elle que les gisements de phosphates existant dans les terrains domaniaux de l'État, des départements, des communes, des douars, et généralement dans les terrains soumis à la loi musulmane. Dans tous les autres terrains, la loi française continue à être appliquée, et les dispositions en vigueur sont celles relatives au régime des carrières.

Aux termes du décret précité, l'exploitation des phosphates, dans les terrains domaniaux, a lieu en vertu d'amo-

diations consenties par voie d'adjudication publique, suivant des règles de détail exposées longuement dans le décret, mais dont l'examen ne nous semble pas nécessaire.

TUNISIE

Le régime minier de la Tunisie, qui était jusqu'à ces derniers temps le même que celui de la France et de l'Algérie, a été assez profondément modifié par une loi du 8 novembre 1913 (1). Notons d'abord qu'au point de vue minier, la Tunisie, différente en cela de l'Algérie, est complètement autonome et maîtresse absolue de ses droits.

Dans la catégorie des mines, figurent seulement cinq groupes de substances minérales (Houilles et combustibles; — substances métallifères, — soufre et arsenic, — sels gemmes; — sources d'eau salée); les autres substances sont classées dans les carrières. Les mines sont propriété domaniale; les carrières appartiennent aux propriétaires du sol. Les minières n'existent pas.

Les permis de recherches, dont les demandes sont soumises à un droit fixe de cinq cent francs, sont donnés pour trois ans; ils sont renouvelables une seule fois et pour la même durée, si le permissionnaire justifie de travaux régulièrement poursuivis.

Ils sont indivisibles, cessibles, transmissibles entre vifs et par décès; ils sont réputés meubles.

Au permis de recherche succède éventuellement un permis d'exploitation, assujetti lui aussi à un droit fixe de cinq cent francs, valable pour cinq ans.

Il n'est pas renouvelable, mais peut se transformer en concession. Il est susceptible de déchéance pour non exécution de travaux pendant deux années consécutives.

La concession ne peut être accordée que si le demandeur a, par ses travaux, démontré l'existence d'un gîte exploi-

(1) *Echo des Mines*, nos des 5 janvier et 30 mars 1914.

table. C'est le Directeur général des Travaux publics du Protectorat qui concède, avec l'approbation du Bey, donnée par décret. La mine concédée constitue une propriété immobilière, distincte de celle de la surface.

Toute cession ou amodiation n'est parfaite qu'après arrêté de la Direction des Travaux publics, sur l'avis conforme du conseil des ministres beylical.

Après une renonciation, l'ancien concessionnaire reste pendant cinq ans responsable des dommages résultant de l'exploitation. Si le concessionnaire suspend ses travaux pendant plus de trois ans, la déchéance peut être prononcée; une adjudication publique a lieu ensuite, et s'il n'y a pas preneur, les terres redeviennent libres.

Les fonctionnaires de la Régence ne doivent à aucun titre prendre un intérêt dans les affaires minières.

Il n'existe pas de réglementation particulière pour les phosphates de chaux, qui rentrent dans la catégorie des carrières.

La loi minière de 1913 est accompagnée d'un dispositif fiscal qui a fait l'objet d'un décret de quelques mois postérieur. Ce décret a fixé de nouveaux impôts miniers qui seront assurément fort lourds pour les exploitations. Heureusement elles sont toutes exceptionnellement florissantes.

On ne saurait en effet trop admirer le développement de l'industrie minière tunisienne. Alors qu'avant notre arrivée en Tunisie, il n'existait en ce pays que deux entreprises minières (toutes deux exploitations de minerai de fer), on comptait en 1914, quelques mois avant la guerre, 46 concessions de mines métalliques (fer, plomb, zinc, cuivre), en pleine prospérité. Quant aux phosphates, leur extraction commencée en 1895 par la société de Gafsa, est assurée aujourd'hui par 8 sociétés différentes, et le Gouvernement du Bey enregistre une moyenne de 40 demandes par année. La production annuelle, qui était de 70.000 tonnes en 1896, est passée à 1.300.000 tonnes en 1912, classant les phosphates comme la principale richesse minérale du protectorat. Dès aujourd'hui les minerais extraits du sous-

sol tunisien représentent par an une valeur double de ceux fournis par l'Algérie.

C'est pourquoi l'on peut dire que le développement minier de la Tunisie a été, tant par son ampleur que par sa rapidité, l'un des faits économiques les plus saillants de ces dernières années ; et il est permis de penser, sans vain optimisme, que parmi toutes nos possessions d'outre mer, c'est à la Tunisie qu'est réservée l'une des plus brillantes destinées.

AUTRES COLONIES

Nous ne donnerons que des indications sommaires sur nos colonies autres que l'Algérie et la Tunisie.

La législation minière de ces colonies diffère assez sensiblement de celle de la métropole. Elle a été très complètement étudiée par M. de Valroger, avocat au Conseil d'État, dans son ouvrage documenté sur « La législation des Mines dans les colonies françaises autres que l'Algérie et la Tunisie (1) ». C'est à cet auteur, d'ailleurs, que nous empruntons la majeure partie des renseignements qui vont suivre, tout au moins ceux qui concernent les diverses législations coloniales antérieures à 1910.

Afrique occidentale.

Le Soudan, le Sénégal, la Guinée, la Côte d'Ivoire renferment des richesses minérales, en particulier du cuivre et de l'or.

Aussi l'exploitation des mines, a-t-elle été réglementée dans ces colonies par le législateur métropolitain. Après l'essai de diverses dispositions particulières, il est intervenu le 6 juillet 1899 un décret général, déterminant les modes de recherche et d'exploitation des mines dans les colonies de l'Afrique Continentale autres que l'Algérie et la Tunisie.

(1) De Valroger, *Législation des Mines dans les Colonies françaises autres que l'Algérie et la Tunisie*. Paris, Marchal et Godde, 1910, 2^e édition.

Ce décret a été complété par un décret du 4 août 1911 sur la recherche de l'or.

« Cette législation minière, dit M. de Valroger (p. 58), établit d'une manière générale, le système du permis d'exploitation temporaire pour toutes les mines sans distinction. »

Notons d'abord que les gîtes de substances minérales sont classés en mines et en carrières d'après leur nature ; qu'il n'y a pas de minières et que les carrières sont, — comme en droit métropolitain, — considérées comme n'étant pas séparées de la propriété et de l'exploitation de la surface.

Quant aux mines, il est possible d'acquérir sur elles un droit exclusif d'explorer, de rechercher et d'exploiter. Ce droit s'applique d'ailleurs indistinctement à tous les minéraux qui peuvent se rencontrer dans un même périmètre.

L'exploration, la recherche et l'exploitation de ces mines ne peuvent être entreprises ou poursuivies sans la délivrance de permis signés par le Gouverneur. Ces permis ne sauraient d'ailleurs préjudicier aux indigènes, qui conservent leur droit coutumier d'exploiter les gîtes superficiels d'or et de sel, jusqu'à la profondeur à laquelle ils peuvent atteindre avec leurs procédés actuels.

Les permis d'exploration, qui sont donnés par le Gouverneur pour les périmètres de moins de 50.000 hectares, et par le Ministre pour les périmètres de plus grande étendue, sont délivrés pour deux ans sans prorogation. Ils confèrent à leur titulaire la faculté d'effectuer tous travaux de fouilles et créent à son profit un droit de préférence pour l'obtention des permis ultérieurs de recherches ; droit de préférence qu'il perd, s'il n'a pas fait la demande du nouveau permis avant l'expiration de ce délai de deux ans.

Les permis de recherches sont délivrés par le gouverneur ; ils sont valables pour deux ans ; renouvelables pour deux années encore ; ils donnent le droit à leur détenteur de disposer librement du produit de ses fouilles, sous la condition d'en faire la déclaration à l'administration. Enfin, ils créent eux aussi à son profit, un droit de préférence pour l'obtention du

permis d'exploitation, dont le périmètre doit être inclus dans son cercle de recherches. Les portions de territoire dans lesquelles sont, compris les périmètres définis par les permis de recherches, sont, de ce fait même, considérées comme ouvertes à l'exploitation.

Le dernier permis, délivré comme le précédent à la priorité de la demande, donne le droit de faire au fond et à la surface tous travaux et tous établissements nécessaires à l'exploitation de la mine et au traitement de ses produits. Ce droit peut être exercé dans un périmètre de forme rectangulaire, d'une étendue de 24 hectares au moins et de 800 hectares au plus, pour l'or et le sel gemme, de 2.500 hectares pour toutes autres substances. Le permis d'exploitation est accordé pour 25 ans et prorogeable de la même durée.

Toutes ces demandes successives ne sont recevables que moyennant le versement préalable de certaines sommes calculées à l'hectare. D'autres taxes, analogues aux redevances de la loi de 1810, sont instituées sur le permis d'exploitation. A toute époque, les permissionnaires des trois catégories peuvent demander à renoncer à leurs permis. Au cas où un permis d'exploitation devient ainsi vacant, le périmètre est mis en adjudication dans l'année par les soins de l'administration. Enfin l'occupation temporaire de terrains à la surface et les dommages causés aux tiers sont réglés d'après les principes de la loi de 1810, sous cette réserve que toutes les contestations sont déferées aux administrateurs des cercles, représentants du pouvoir judiciaire dans la colonie.

Indo-Chine

L'Indo-Chine est la seule de nos possessions où le charbon soit exploité en quantité appréciable. C'est en Annam et surtout au Tonkin que se trouvent les plus riches gisements. Le sous-sol indo-chinois renferme encore du zinc, du wolfram, de l'or, dont les prospecteurs venus de la métropole recherchent les filons avec une inlassable activité.

Le régime des mines de la Cochinchine et du Tonkin, —

qu'un accord, intervenu avec l'empereur d'Annam a étendu à ce dernier protectorat, — avait été déterminé par un décret du 25 février 1897. Un nouveau décret, datant de 1913 n'a apporté aux règlements antérieurs que des modifications de détail (1).

Les mines, qui sont visées seules par les décrets précités, et qui répondent à la définition courante du droit français, se divisent en trois classes : les couches de combustibles et de substances subordonnées qui se trouvent, associées dans la même formation (Houille et fer carbonaté, par exemple) ; — les filons de toutes autres substances minérales ; — les alluvions contenant l'or, l'étain, les gemmes et autres substances métalliques et précieuses.

On peut acquérir le droit d'explorer ou le droit d'exploiter les gîtes naturels de ces substances, dans une étendue déterminée. Toutes les substances appartenant à une même catégorie peuvent être extraites par celui qui a obtenu l'autorisation pour une seule d'entre elles. Mais des personnes distinctes peuvent acquérir le droit d'exploiter, dans un même périmètre, des gîtes de catégories différentes.

Les recherches des mines sont libres dans les terrains domaniaux. Pour les propriétés privées, au cas de désaccord avec les propriétaires, le prospecteur doit obtenir une autorisation du résident de la province où se trouve la mine. Il en est de même, si le prospecteur veut, dans le périmètre d'une mine déjà instituée, rechercher une mine de catégorie différente.

Dans tout terrain libre de droits antérieurs, tout individu peut acquérir par priorité d'occupation un droit exclusif de recherches sur un espace en forme de cercle, de 4 kilomètres de rayon, dit « périmètre réservé ». Cette occupation doit être signalée matériellement de façon apparente et déclarée au résident de la province dans les quinze jours. Depuis le décret de 1913 une même personne peut prendre à la fois plusieurs périmètres réservés.

(1) *Echo des Mines*, nos des 5 et 22 janvier 1914.

L'acquéreur d'un droit de recherches en périmètre réservé doit, dans les trois ans, soumettre à l'administration une demande en délivrance de la propriété de la mine. Cette propriété est constatée par un titre délivré par le gouverneur général et inscrit au registre des mines. Dans le cas contraire le périmètre cesse d'être réservé et l'explorateur est déchu de son droit pour deux ans au moins. La propriété des mines, interdite aux fonctionnaires et permise aux seuls nationaux ou protégés français, s'acquiert donc par la prise de possession dans les terrains libres ; elle s'acquiert par voie d'adjudication publique dans les autres. La propriété est distincte de celle de la surface ; elle est soumise à toutes les règles relatives aux immeubles, sous certaines réserves analogues à celles de la loi de 1810.

Tout propriétaire de mine doit verser une redevance annuelle. La redevance initiale qui est de 1 franc par hectare pour les mines de houille, et de 2 francs pour les autres substances, est doublée de la cinquième à la dixième année, triplée ensuite et demeure alors invariable.

Toute mine retirée à son exploitant ou délaissée par lui doit être adjugée dans les six mois qui suivent l'arrêté prononçant la déchéance ou acceptant la renonciation.

Les relations entre mines voisines sont déléguées pour règlement (travaux, indemnités), au Gouverneur Général. Les dommages causés aux tiers par l'exploitation d'une mine, les occupations temporaires, la surveillance qu'exerce l'Administration, sont réglés par les décrets, dans les mêmes conditions que l'a fait le droit minier métropolitain.

Madagascar.

Le régime des Établissements français de l'Inde et celui de la Guyane n'étant, à peu de chose près, que la reproduction de la loi de 1810, nous ne nous y attarderons pas et examinerons maintenant le système en vigueur à Madagascar.

La législation minière de notre colonie sud-africaine, est

inscrite dans deux décrets : l'un, celui du 20 juillet 1897, réglemente l'exploitation de toutes les mines, à l'exception des gisements d'or et de pierres précieuses, lesquels sont régis par le second décret, celui du 20 février 1902.

Les Européens ou assimilés, à l'exclusion des fonctionnaires de la colonie, sont admis à la recherche et à l'exploitation des mines ; les indigènes doivent être préalablement autorisés par le gouverneur de la province (art. 2).

Les matières concessibles sont classées en quatre catégories : combustibles minéraux, pétroles, bitumes, asphaltes ; — sel gemme et sels associés ; — phosphates ; — toutes autres substances minérales non comprises dans les trois premières catégories (art. 4).

Les recherches de mines ne peuvent être effectuées sans la délivrance préalable d'un permis par le service des mines de Tananarive ou le Résident de la province. Ce permis d'une durée d'une année et renouvelable (art. 6) donne, à l'explorateur, le droit de borner à son profit un terrain de recherches d'une étendue maxima de 2.500 hectares. Dans ce terrain il a seul le droit des recherches pour le minerai déterminé, tout en étant obligé de respecter les concessions déjà instituées ou les périmètres déjà bornés.

Il va de soi que, s'il s'agit de propriétés privées, l'explorateur doit, avant de commencer ses recherches, obtenir l'autorisation du propriétaire ou à défaut celle de l'Administration.

Si les recherches effectuées par un explorateur ont atteint le but espéré, il y a lieu de faire une demande de permis d'exploitation au service des mines à Tananarive. Après enquête, le permis d'exploitation est accordé au demandeur, s'il n'y a pas d'opposition. Il ne peut être donné pour plus de 2.500 hectares. En cas d'opposition, l'Administration apprécie souverainement.

La concession donne à son bénéficiaire le droit d'exploiter toutes les substances d'une même catégorie comprises dans le périmètre de la mine. Mais dans le même périmètre peuvent se rencontrer des exploitations de catégories dif-

férentes qui sont concédées à des personnes distinctes (art. 5).

La propriété des mines est indépendante de celle de la surface; elle est immobilisée et transmissible comme les autres biens immeubles (art. 20). Le permis d'exploitation est transcrit sur un registre de propriété foncière dont l'extrait délivré au concessionnaire constitue un véritable titre de propriété minière. Toute mine est soumise à deux redevances, l'une fixe, dont le taux est cependant variable suivant l'étendue de la concession, l'autre proportionnelle, de 2 1/2 0/0 de la valeur des produits extraits (art. 23). Faute de paiement de l'une des redevances, pendant six mois et pendant les six mois qui suivent, le concessionnaire est déchu (art. 26). La mine est alors mise en adjudication et à défaut de candidat, la concession est annulée (art. 27).

Les indemnités pour dommages ou pour occupation temporaire, la surveillance de l'Administration, sont réglées comme en droit métropolitain. L'exploitation des mines rentre dans la catégorie des actes civils (art. 34).

Ainsi que nous l'avons indiqué, la recherche et l'exploitation de l'or et des métaux précieux ont fait l'objet d'un second décret, celui du 2 février 1902. Ce décret, en outre de ses dispositions générales analogues à celles du précédent, comporte quelques prescriptions particulières.

Les travaux de recherche et d'exploitation sont interdits dans les régions fermées à la recherche par arrêté du Gouverneur Général.

Les titulaires de permis de recherches ou d'exploitation doivent tenir à jour un registre d'extraction et un registre de vente, cotés et paraphés par le Commissaire des mines.

La taxe d'exploitation est de 5 0/0 de la valeur des matières extraites, double de celle établie par le décret de 1897.

Le sous-sol de Madagascar, activement prospecté depuis quelques années, recèle en assez grande quantité des gisements aurifères; mais c'est au graphite, dont l'exploitation est en augmentation constante, qu'est promis le plus bel avenir. En 1913 même, à la suite de patientes et laborieuses recherches, on a réussi à faire jaillir le pétrole.

Étant donné le prix élevé du charbon dans tous les ports de l'Ouest Africain, ce peut être là aussi une source de richesses futures pour la grande colonie qui se trouve par ailleurs en voie de complet développement.

Nouvelle-Calédonie.

Nous acheverons cette revue rapide des systèmes miniers coloniaux par un bref examen de deux législations toutes récentes, celle de la Nouvelle-Calédonie et celle de notre dernière conquête, le Maroc.

En Nouvelle-Calédonie, le régime minier date de 1913 (1), ou pour mieux dire, a été remanié en 1913; car le décret du 28 janvier de ladite année, n'a, sur les points principaux apporté aucun changement au régime antérieur, qui avait été fixé par un décret du 17 octobre 1896.

Les gîtes de substances sont toujours classés en trois catégories : combustibles ; — sels gemmes et sources salées ; — toutes autres substances concessibles.

On ne peut obtenir la propriété d'une mine que par voie de concession ; et la propriété acquise présente les caractères habituels de la propriété immobilière.

Les recherches soit sur les terres domaniales, soit sur les terrains privés, les demandes en concessions, les redevances, les rapports entre les divers intéressés sont réglés dans les mêmes conditions qu'en droit français.

La véritable innovation du régime calédonien, réside dans l'article 50 du décret de 1913 ainsi conçu : « Pour toute concession, qui après l'expiration d'un délai de cinq ans, à dater de son institution, sera inexploitée ou insuffisamment exploitée, il sera perçu à la fin de chaque année, une redevance supplémentaire, dont l'assiette et le taux sont fixés dans les mêmes conditions que la redevance initiale. (C'est-à-dire deux fois la taxe perçue actuellement de 0 fr. 75 par hectare pour minerais divers, 1 fr. 50 pour le nickel, 0 fr. 50 pour les combustibles).

(1) *Echo des Mines*, du 5 janvier 1914.

« Sera considérée comme insuffisamment exploitée, toute concession qui ne satisfera pas aux deux conditions suivantes : 1^o Extraction annuelle d'une quantité de substances minérales industriellement utilisables, déterminées comme suit, proportionnellement à la superficie concédée au 1^{er} janvier de chaque année : cuivre et nickel, une tonne par hectare et par an ; — minéral de fer chromé, une demi-tonne par hectare et par an ; — minéral de cobalt, 125 kilogrammes par hectare et par an ; 2^o emploi en travaux de quatre journées d'ouvriers au moins par hectare et par an.

« La disposition relative au nombre des journées d'ouvriers employés est seule applicable aux substances non dénommées au paragraphe précédent ».

Ainsi, tout concessionnaire, sous peine, d'abord, de verser une redevance supplémentaire élevée, puis au bout de cinq ans d'inactivité, de se voir déchu de sa concession par simple arrêté du Gouverneur (art. 51, 52, 53) devra extraire une quantité minimum de substances et employer un nombre déterminé de journées d'ouvriers. Cette disposition particulière peut devenir rapidement très lourde à supporter pour les concessionnaires, surtout dans une colonie comme la Nouvelle Calédonie, où il est de principe d'accorder des concessions très étendues, 5 ou 10.000 hectares très souvent. Mais elle s'explique aussi, en raison du nombre considérable de concessions inexploitées ; concessions auxquelles le régime de 1913 a tenté de donner un regain d'activité et une prospérité nouvelle. En 1913, sur 800 concessions de nickel, 40 seulement étaient en exploitation. L'avenir dira si l'expédient imaginé a atteint le but qu'il se proposait.

Le régime du décret de 1913 a lui-même été modifié tout récemment par un décret du 25 octobre 1917 (1). Ce nouveau décret respecte les clauses principales du précédent et notamment l'article 50. Il comporte cependant quelques dispositions nouvelles : Les phosphates sont classés parmi les substances concessibles ; les permis de recherches, valables

(1) *Echo des Mines*, n^o du 4 novembre 1917.

pour deux ans, peuvent être prorogés pour un an à deux reprises ; la concession peut être obtenue soit après institution d'un permis de recherches, soit par adjudication publique. Les prospecteurs doivent être munis d'une autorisation personnelle délivrée par le Gouverneur.

La principale richesse minérale de la Nouvelle-Calédonie réside dans ses très importantes exploitations de nickel, qui ont fait de cette colonie le premier fournisseur de la métropole.

Le cuivre, le chrome et le cobalt ont également donné lieu à une production intéressante.

Maroc.

Au Maroc la plus récente de nos possessions d'outre mer, le régime minier a été fixé par un décret ou « dahir chérifien », des 26, 28 janvier 1914, qui porte les deux signatures du sultan Moulay-Youssef et du Commissaire résident général, commandant en chef, le Général Lyautey. Ce décret a été promulgué le 2 février 1914 simultanément par les autorités espagnoles et par les autorités françaises (1).

Il comporte deux parties distinctes : La première contient 61 articles et détermine le statut futur des mines. La seconde qui se compose seulement de quatre articles, d'ailleurs fort longs, vise la liquidation, par la voie de l'arbitrage, des litiges nombreux et importants actuellement en cours.

La première partie du décret, la plus intéressante pour nous, établit d'abord le classement des substances minérales, en deux catégories : d'une part, les mines, qui comprennent les minerais de toute nature, les graphites, les combustibles, les terres rares, les phosphates, nitrates, borates, les sels gemmes et associés et même les sources et eaux souterraines salées, ce qui est une innovation ; d'autre part, les carrières et tourbières dont l'exploitation est laissée à la disposition des propriétaires du sol et n'est régie que par de simples règlements de police (art. 1-2 et 3).

(1) *Echo des Mines*, n^{os} des 9, 23, 26 février, 2 mars et 11 mai 1914.

Les droits coutumiers dont peuvent jouir les indigènes sont d'ailleurs respectés, sauf indemnité éventuelle à leur verser (art. 5).

Les recherches de mines sont libres dans toute la zone du Protectorat français; sans que l'explorateur puisse disposer des substances minérales abattues au cours de ses travaux (art. 10) à moins qu'il n'ait obtenu du service des mines un permis de recherches. Ce permis qui est accordé à la priorité de la demande, donne à son titulaire un droit exclusif de recherches, en périmètre réservé (carré de 1 à 4 kilomètres de côté) (art. 11 et 12). Le permis est valable pour trois ans du jour de sa délivrance (art. 18), moyennant le versement d'une taxe annuelle de 20 centimes par hectare (art. 19).

Le décret de 1914, innovant pour la seconde fois et dans un sens très libéral, donne, dans son article 20, au permis de recherches le caractère d'un droit mobilier.

A ce titre il devient cessible et transmissible, sous réserve que le transfert sera notifié au service des mines et qu'il donnera lieu, outre les taxes ordinaires sur la cession des droits mobiliers, à une taxe spéciale de 300 francs.

Le permis d'exploitation, — concédé par dahir cnérifien, — est accordé au titulaire d'un permis de recherches non périmé, qui a fait la demande au service des mines, et après diverses mesures de publicité appropriées (art. 24). Ce permis porte sur une superficie de cent à deux mille hectares. Il confère le droit d'effectuer dans le périmètre tous les travaux jugés utiles et de disposer librement des substances ainsi extraites.

Il entraîne les charges suivantes : droit fixe de 500 francs (art. 29); taxe annuelle et par hectare de un franc, la première année, 2 francs la seconde année, 2 fr. 50 à partir de la troisième année pour les mines de fer et de combustibles; 1 fr. 50, 2 fr. 50, 3 fr. 50 pour les autres mines (art. 32). C'est là un type d'impôt progressif, de nature à paraître singulièrement lourd aux propriétaires de grands périmètres. Le but poursuivi semble bien être de morceler la propriété

minière et d'éviter son immobilisation en quelques mains.

Le défaut de paiement de ces taxes entraîne la déchéance du titulaire et la mise en adjudication de la mine.

Comme le permis de recherches, le permis d'exploitation constitue un droit mobilier, cessible et transmissible moyennant une taxe de transmission de 500 francs (art. 31).

L'article 46 établit une taxe nouvelle sur le produit des mines, taxe à percevoir à la sortie du territoire chérifien : 3 0/0 *ad valorem* sur les substances extraites, les métaux bruts, les alliages, 10 0/0 sur l'or.

Par exception aux dispositions ci-dessus rapportées, les gisements de phosphates et de nitrates ne peuvent faire l'objet de permis d'exploitation. Il doit être procédé pour leur concession à une adjudication publique.

Quant aux salines, le Maghzen se réserve leur propriété (art. 51).

Les voies ferrées, que voudraient construire les exploitants, ne peuvent être commencées qu'après l'approbation du service des mines. L'État chérifien est toujours libre de les racheter, ou d'en utiliser l'usage public, en fixant les tarifs au-dessus d'un certain minimum (art. 40-41-42).

Enfin, aux termes de l'article 9, ni les fonctionnaires français, ni les fonctionnaires chérifiens, ni leurs parents au second degré, ne peuvent s'intéresser, soit directement, soit indirectement aux questions minières dans l'étendue du protectorat.

Ainsi que nous l'avons noté, la seconde partie du règlement minier marocain détermine la procédure qui permettra de résoudre les litiges antérieurs au décret. Cette procédure essentiellement temporaire et provisoire, dont l'intérêt disparaîtra avec la liquidation du dernier litige, ne saurait retenir notre attention. Il nous suffit de savoir que de quel qu'ordre que soient les difficultés, elles doivent être soumises à une commission arbitrale, présidée par un surarbitre désigné par le roi de Norvège, et dont les pouvoirs très étendus lui donnent les moyens de régler souverainement toutes les questions qui lui sont présentées.

Les requêtes devaient d'ailleurs sous peine de forclusion, être toutes déposées sur le bureau de la commission avant la fin de mai 1914. Depuis cette époque, en raison de la prolongation des hostilités, aucune solution n'a pu intervenir.

Tel est, brièvement résumé, l'ensemble du règlement minier marocain. Nous l'avons étudié un peu plus longuement que ceux de nos autres colonies, en raison de ce fait, qu'étant le dernier en date il paraît devoir être celui qui a le plus profité de l'expérience acquise par le législateur métropolitain.

Dans ses grandes lignes, il ressemble singulièrement au nouveau régime tunisien. Une large autonomie est laissée à l'Administration locale. Comme la Tunisie, le Maroc sera libre de concéder lui-même ses mines au lieu d'être obligé d'attendre le consentement du Ministre des Travaux publics français, ainsi que l'exige le régime algérien.

Une telle décentralisation est de nature à donner les meilleurs résultats. Elle permettra le développement de ces régions neuves, dont les montagnes de l'Atlas recèlent tous les terrains géologiques connus. Riche pays de culture et d'élevage, le Maroc sera demain aussi un riche pays minier, et les prospecteurs, accourus déjà en foule, fondent sur son avenir les plus vastes espérances.

*
* *

Nous ne saurions mieux faire, nous semble-t-il, pour donner une conclusion à cette revue rapide de nos divers régimes miniers coloniaux, que de rapporter ici, dans leur texte intégral, les divers vœux adoptés le 12 février 1918, lors du premier congrès du Génie Civil, par la section des Mines, à la suite de la discussion d'un rapport sur la situation et l'avenir de l'industrie minérale dans les colonies françaises.

L'énoncé de ces vœux, formulés, ne l'oublions pas, par un groupement d'industriels, fera, d'autre part, apparaître les critiques que peuvent soulever nos régimes coloniaux actuels, critiques dont l'étude fort attachante, du reste, ne aurait être abordée par nous.

La Section IV du Congrès a adopté les vœux suivants :
(Nous en retrouverons quelques-uns dans la suite de notre travail) (1).

1° « Que l'unité du régime minier soit établie sur tout le territoire colonial de la France, que les diverses réglementations minières coloniales soient révisées, et que conçues dans un même esprit, elles fassent l'objet d'une loi et non plus de décrets. »

2° « Que soit inscrit dans la loi le principe de la perpétuité ou celui de concession de longue durée, 99 ans au moins, avec renouvellements égaux ; aussi que la propriété minière soit susceptible d'hypothèque et qu'il ne soit plus accordé de simples permis d'exploitation de trop courte durée ou de trop court terme, n'offrant pas aux capitaux investis la sûreté nécessaire à une industrie dont les risques à courir méritent d'être compensés par des avantages appréciables. »

3° « Que dans l'attribution des concessions, un droit de préférence soit accordé à l'inventeur sur un périmètre suffisamment étendu pour rémunérer ses efforts et sa découverte. »

4° « Qu'il puisse être procédé à des recherches en terrains domaniaux ou sur des propriétés privées, en se conformant à la législation minière métropolitaine. »

5° « Qu'il soit créé dans la Métropole un office de documentation concernant les recherches et exploitations minières coloniales, et notamment que soient publiées périodiquement toutes notices géologiques et minéralogiques sur les Colonies, qu'il serait utile de répandre et de tenir gratuitement à la disposition du public pour en vulgariser les notions et attirer davantage les prospecteurs et les capitaux nationaux dans l'intérêt de la mise en valeur des ressources minérales du domaine colonial de la France. »

6° « Que soit réservée, autant que possible, à nos nationaux, à égalité de titres, l'exploitation des richesses minières des Colonies françaises »

(1) Travaux préparatoires du Congrès général du Génie civil. Paris. Société des Ingénieurs civils, 1918. Rapports présentés à la section IV, p. 256.

7° « Que l'outillage économique et notamment les voies industrielles de transports, chemins de fer, ports et navires marchands reçoivent tout le développement nécessaire et qu'en particulier, en Afrique équatoriale et en Guyane française, il ne soit pas apporté de retard à la mise à exécution des premiers chemins de fer et ports terminus. »

8° « Que soient organisées des Chambres régionales et métropolitaines de l'industrie minérale aux colonies, groupant les intérêts miniers en vue de leur meilleur et plus rapide développement. »

On doit reconnaître, en toute sincérité, que lorsque les vœux qui précèdent, auront reçu, en tout ou partie, si tant est qu'ils la reçoivent jamais, la consécration législative, notre régime minier colonial aura été profondément amélioré et que le développement de nos richesses minérales d'outre-mer sera bien près de prendre un définitif essor.

CHAPITRE III

Les critiques.

Nous avons, successivement et brièvement, étudié la loi française du 21 avril 1810, les principaux régimes étrangers et notre législation coloniale. A la lumière des principes généraux dégagés au cours de cet examen, à la faveur des précisions recueillies en ce rapide exposé de multiples doctrines, nous allons pouvoir maintenant, par une conséquence logique et naturelle, relever et apprécier les critiques que n'a pas manqué de soulever le régime de 1810. Nous pourrons aussi, après avoir analysé les reproches, noter les améliorations proposées ou souhaitées à maintes reprises par les législateurs, les économistes et les techniciens.

Les imperfections et les erreurs, que la longue pratique de la loi de 1810 a pu révéler, sont de deux ordres bien distincts. Les unes ont un caractère général et tellement évident, que le bien fondé des griefs élevés contre elles ne saurait être mis en doute. A l'inverse, les autres sont moins certaines. Les textes incriminés n'apparaissent pas à tous ceux qui les étudient comme également condamnables ; les doctrines politiques et sociales, les intérêts financiers, professionnels et économiques, qui s'agitent et s'entrecroisent autour du problème minier, sont trop variés et trop complexes pour que chacun puisse porter sur la question un jugement absolument désintéressé.

De là naissent des divergences dans les appréciations, d'où il résulte nécessairement que ce qui semble critiquable aux uns, apparaît aux autres comme la meilleure expression du bon sens ou de l'équité.

L'étude complète, très intéressante d'ailleurs, de ces points

de vue particuliers et des conséquences qu'ils entraînent, nous semble dépasser, tout au moins, pour être faite intégralement, le cadre de notre travail.

Nous en dirons cependant quelques mots dans un deuxième paragraphe, après avoir examiné d'abord les griefs généraux sur la valeur desquels l'opinion contemporaine est à peu près unanime.

I. CRITIQUES D'ORDRE GÉNÉRAL

A. Mines et Minières. — L'Ouenza.

La plus importante de ces anomalies, celle qu'aucune législation étrangère n'a reproduite, celle aussi que tous les projets de réformes, présentés au Parlement depuis 20 ans, ont radicalement supprimée, est la distinction inutile, nuisible même, en tous les cas surannée, des mines et des minières.

Nous savons déjà (1), — et nous n'y reviendrons pas — dans quelles conditions se présente cette division en deux catégories; nous en connaissons les causes et nous avons vu comment le législateur de l'Empire en a réglementé les effets.

Nous avons constaté l'intérêt que présente pour les minerais de fer, dans l'état actuel de la législation, la classification en mines et minières. Nous savons qu'un des résultats immédiats et principaux de cette distinction est la possibilité de voir coexister sur un même gisement une exploitation par mine et une exploitation par mine, qu'il est d'ailleurs toujours possible, — en théorie tout au moins, — de réunir en une seule main.

Nous voudrions montrer quelles conséquences absolument préjudiciables, à la fois aux intérêts économiques généraux de la Nation et aux intérêts particuliers des exploitants,

(1) V. pages 16 et sq., 41 et sq.

peut entraîner l'application pratique de ce système, qu'a aucun principe juridique véritable, ni aucune nécessité matérielle n'ont jamais justifié. Il résultera de notre exposé, que tout projet de réforme minière, doit supprimer purement et simplement la classification vétuste dont il s'agit, au lieu de rechercher comme l'a fait sans succès la loi du 27 juillet 1880, à en concilier les divers éléments. Seules, devront subsister deux catégories nettement déterminées d'après la nature des substances, d'une part les mines, de l'autre les carrières.

La distinction que nous critiquons ne peut en effet véritablement pas se défendre, et l'on est même en droit de se demander à quel mobile a pu obéir le rédacteur de la loi de 1810 en l'insérant dans son texte. On se pénétrera davantage encore de cette idée en constatant que pour la seule catégorie des minières qui soit intéressante, les minières de fer, les articles 68 et 69 de la loi de 1810 ont édicté des prescriptions exceptionnelles qui rendent pour ainsi dire sans effet les dispositions relatives aux autres catégories de minières (terres pyriteuses et alumineuses).

D'autre part, puisqu'il est démontré que, seules sont réellement exploitables les minières de fer, on peut éprouver quelque surprise à constater que le minerai de fer a le fâcheux privilège d'être selon sa nature ou plutôt selon sa situation géologique, tantôt exploité par mine, tantôt exploité par minière, suivant qu'il est ou non jugé concessible. Cela semble absolument anormal, puisqu'il s'agit toujours de la même substance minérale, le fer, dont l'exploitation aurait dû, semble-t-il, être toujours soumise aux mêmes règles.

Quoiqu'il en soit et en admettant même que cette distinction ait pu se justifier il y a un siècle, il ne peut plus y avoir aujourd'hui de doute sur l'intérêt majeur qu'il y a à la supprimer d'une façon définitive.

Un exemple célèbre a tristement démontré au cours de ces dernières années cette nécessité urgente.

Nous voulons parler de la fameuse affaire de l'Quenza, qui n'a été définitivement réglée qu'en 1914, quelques mois seu-

lement avant la guerre, alors qu'elle avait pris naissance dès 1901.

On trouvera l'exposé méthodique et complet de cette affaire très délicate dans le fort intéressant ouvrage de M. Ajam « Problèmes Algériens, Impressions de Voyage (1) », ainsi que dans le remarquable article donné par M. H. Berthélemy, à la *Revue Politique et Parlementaire* (2) et que nous avons noté plus haut. Nous estimons utile cependant de résumer ici les données essentielles de cette importante question.

Elle a pour origine cette malheureuse circonstance que la montagne de l'Ouenza comporte à la fois des minerais de fer exploitables en minières et des minerais de fer exploitables en mines.

Or, rien n'est plus malaisé que de faire la délimitation d'une mine et d'une minière. Lorsque le fer contenu dans une montagne s'enfonce profondément sous terre, il est bien certain qu'à un certain niveau la minière finit et la mine commence. La mine sert de fondation à la minière. Lorsque le propriétaire de la minière et celui de la mine, dit très exactement M. Ajam (3) « sont deux personnages différents, la situation devient aussi délicate entre eux qu'elle le serait dans une maison dont le rez de-chaussée serait possédé par un autre individu que le propriétaire du premier étage. Il y a des chances alors pour qu'on se batte dans l'escalier ».

En fait, depuis que la loi de 1810 est en vigueur, l'Administration des Mines a toujours essayé d'éviter le désaccord entre la surface et le fond, en donnant la concession de la mine au propriétaire de la minière.

En Algérie, il n'en a pas été ainsi, et les difficultés sont toutes venues de cette erreur initiale.

(1) Ajam. *Problèmes algériens, Impressions de voyage*, Larose, Paris 1913, p. 127 et sq.

(2) *Revue politique et parlementaire* : n° de septembre 1913. M. Berthélemy. Une solution possible de l'affaire de l'Ouenza. La Réunion de la Minière à la mine, page 128 et sq.

(3) Ajam. *Problèmes algériens*, p. 144.

Un prospecteur algérien, M. Pascal, avait obtenu du Ministre des Travaux Publics de l'époque, M. Pierre Baudin, par décret du 20 mai 1901, la concession des « mines de fer, cuivre et autres métaux, situées commune mixte de Morsott, dans le massif de Djebel-Ouenza ». Réserve était faite au profit du gouvernement algérien, des minerais de fer, « en filons ouen couches, qui pouvaient être exploités comme minières ». Il faut en effet savoir que le canton tout entier de l'Ouenza constituait un bien domanial de la colonie ; qu'en conséquence, la minière éventuelle n'était pas la propriété d'un particulier, mais bien celle du gouvernement de l'Algérie, de ce que M. Berthélemy appelle l'État personne morale, par opposition au pouvoir concédant auquel il donne le nom d'État puissance publique. Celui-ci aurait pu, semble-t-il, ne faire qu'un seul contrat, puisqu'il avait la faculté d'amodier la minière à qui bon lui semblait.

Le concessionnaire, M. Pascal, avait, aussitôt la concession obtenue, cédé ses droits à un groupement financier, la Société Africaine des Mines, qui elle-même, le 15 septembre 1901, donnait mandat à un ingénieur des mines bien connu en Algérie, M. Carbonnel « d'amodier jusqu'à épuisement la mine d'Ouenza, à une société fondée entre consommateurs de minerai de fer », moyennant une redevance fixée à la tonne. Ce dernier avait jusqu'au 1^{er} avril 1902 pour constituer cette société d'exploitation.

Il se préoccupa aussitôt : d'abord de grouper des métallurgistes puissants, qui aient les moyens financiers de construire un chemin de fer de l'Ouenza à la mer, dépense indispensable au développement de l'entreprise, puis d'obtenir l'amodiation de la minière, sans laquelle l'exploitation de la mine était pratiquement impossible.

Après bien des difficultés, M. Carbonnel obtint le concours d'un certain nombre d'industriels français et étrangers qui fondèrent un consortium et une filiale, la Société d'Études de l'Ouenza.

Fort de ces appuis, il demanda la cession de la minière, dont l'attribution à son groupement devait éviter toute diffi-

culté pour l'avenir ; et de fait, il obtenait le 31 mars 1903 du Gouverneur général, des contrats à option, qui lui assuraient, d'une part l'amodiation de la minière de l'Ouenza, et de l'autre le droit de demander la concession d'un chemin de fer de l'Ouenza à Bône. Ces contrats devenaient définitifs en juin juillet 1905.

Il était en outre stipulé par une convention complémentaire du 29 janvier 1906 que, si dans un délai de 5 ans à compter de l'approbation de la présente convention, la Société d'Études n'avait pas obtenu la concession du chemin de fer de Bône au Djebel-Ouenza, le bail du canton du Djebel-Ouenza comportant le droit d'exploiter les minières, que renferme ce canton, était résilié de plein droit.

Dans ces conditions on s'explique mal le conflit entre la mine et la minière. Il se produisit cependant et avec la plus vive âpreté.

C'est qu'en effet, avant même le terme accordé par la Société Africaine des mines à son mandataire pour constituer une société d'exploitation, c'est-à-dire avant le 1^{er} avril 1902, la Société mandante avait dénoncé le mandat, peut-être en raison des démarches faites par Carbonnel auprès des industriels étrangers, particulièrement allemands ; puis reprenant ses droits, elle les avait confiés le 30 avril 1903 à un autre groupement, totalement étranger à M. Carbonnel, MM. Muller, Portalis et C^{ie}.

Mais alors que le contrat passé le 30 avril 1903 entre la société première et le groupement nouveau était enregistré et transcrit, donc opposable aux tiers, le contrat-mandat donné à M. Carbonnel le 15 septembre 1901 n'avait été ni enregistré ni transcrit. De telle sorte que, ainsi que le dit très judicieusement M. Ajam, « au moment où le gouvernement général de l'Algérie se mettait d'accord avec M. Carbonnel pour lui amodier la minière de l'Ouenza, celui-ci n'était plus juridiquement le propriétaire de la mine (1) ». Et c'est ainsi que le conflit entre la mine et la minière, conflit

(1) Ajam. *Problèmes algériens*, p. 156.

inextricable, qu'on aurait dû éviter à tout prix, vint obscurcir le bleu limpide du ciel algérien pour de trop longues années.

Il y a lieu de remarquer ici que le Gouvernement Algérien, maître de son domaine propre, n'aurait pas eu besoin de l'autorisation du Parlement français pour amodier la minière, si l'exploitation de cette minière n'avait pas exigé un travail public, à savoir la construction d'un chemin de fer.

On put croire que la situation allait enfin se régler, lorsque le 9 avril 1908, les deux parties rivales, Consortium Carbonne le tGroupement Muller, se furent réconciliées, grâce aux bons offices d'un habile conseiller d'État, M. Cotelle. Cet accord du 9 avril recevait dès le lendemain, soit le 10 avril 1908, l'approbation du Conseil d'État.

C'est dans ces conditions, en apparence favorables, que le projet de loi concernant la concession du chemin de fer Ouenza-Bône, fut présenté au Parlement métropolitain.

Malheureusement, et contre toute attente, la condition résolutoire imposée au Consortium par le gouvernement algérien, allait être appelée à jouer. Par suite des lenteurs parlementaires, le délai de 5 ans imparti à Carbonnel pour obtenir la concession du chemin de fer, fut atteint et dépassé. A la date du 10 avril 1913, aucune solution n'était encore intervenue. Tout a donc été remis en question à cette date, et les résultats antérieurement acquis ont été anéantis en un seul jour.

Ce n'est pas cependant que la Chambre française se soit désintéressée du problème. Nous serions même tentés de dire qu'elle s'y est trop intéressée, tant ces cinq années passées en débats stériles ont vu éclore de projets, de résolutions, de propositions.

Bien que le gouvernement algérien ait donné sans hésitation, par l'intermédiaire des délégations financières, son approbation au tracé de chemin de fer de M. Carbonnel, à qui il allait devenir redevable d'une importante ligne ferrée, sans la moindre dépense pour lui, ce projet Carbonnel fut très vivement attaqué

Raisons techniques, économiques, voire même politiques, toutes ont été mises en avant. Chacune des parties en cause, puissamment représentée au Parlement, avait un projet personnel meilleur que tous les autres, mais qui ne trouvait pas toujours sa raison d'être dans l'intérêt seul de la colonie.

C'est ainsi que l'on discuta longtemps sans résultat. Le seul résultat indiscutable, — le mieux étant l'ennemi du bien —, fut que la concession du chemin de fer resta en suspens pendant les cinq années fixées par la prévoyance du Gouvernement Algérien. Nous savons quelle a été la conséquence lamentable de ces retards injustifiés.

Telle était donc la situation au 10 avril 1913. Les vigoureux efforts tentés par Carbonnel et sa persévérance avaient abouti à un échec total. Quoi qu'on en ait dit, il était bien certain en effet que ses droits étaient devenus caducs au jour de l'expiration du délai prévu.

D'autres compétiteurs avaient d'ailleurs surgi à cette époque ; MM. Périer et C^{ie}, banquiers à Paris, d'une part et la Compagnie des Chemins de fer Bône-Guelma, de l'autre, qui sollicitaient sous diverses conditions, les premiers l'amodiation de la minière, la concession de la mine et celle du chemin de fer, les seconds uniquement la concession du chemin de fer. Chacun d'eux offrait au Gouvernement Algérien une participation plus ou moins importante aux bénéfices éventuels.

Le problème devenait donc encore plus complexe et plus délicat à résoudre, pour ne pas dire insoluble. Une controverse s'élevait entre les deux grands maîtres du droit administratif et du droit minier, MM. Berthélemy et Aguillon qui, après tant d'autres, donnaient sur la question leur avis autorisé de juristes éminents. M. Berthélemy, tout en souhaitant une transaction, suggérait, — dans l'intérêt même du gisement, — la fusion de la mine et de la minière par le moyen de l'article 70 de la loi de 1880 loyalement appliqué ; M. Aguillon préférait, lui, sans avoir recours à cette disposition inappliquée sinon inapplicable, la solu-

tion amiable par voie de transaction (1). Cependant, alors qu'il ne semblait plus y avoir d'espoir, le Gouverneur de l'Algérie, M. Lutaud, dont l'activité et l'habileté dans cette affaire ont été au dessus de tout éloge, parvint à conclure l'arrangement depuis si longtemps attendu.

A la date du 16 octobre 1913, une convention était signée entre lui et la Société concessionnaire de l'Ouenza, (ancien groupe Muller), aux termes de laquelle, cette société était chargée de la constitution d'une société nouvelle pour l'exploitation de la mine et de la minière de l'Ouenza, cette fois enfin réunies. Une large part des actions de la société nouvelle était offerte au groupement Carbonnel (Société d'Études et Consortium); le reste devait être réparti entre l'ancienne société, les banquiers algériens et les métallurgistes français.

Enfin, après de nouveaux pourparlers et de nouvelles difficultés, la société définitive de l'Ouenza était constituée en février 1914. Le Conseil d'État autorisait le transfert de la concession de l'ancienne société à la nouvelle le 18 février 1914; quant au chemin de fer, la question était tranchée par l'achat du Bône-Guelma, admis tout au moins en principe, par le Gouvernement Algérien.

Telle fut, résumée à grands traits, cette fameuse affaire de l'Ouenza, qui a provoqué tant de polémiques, de discussions et de discours. Si nous nous sommes arrêtés à son examen, plus peut-être qu'il n'était nécessaire, c'est qu'elle est la démonstration éclatante de la grave erreur de la loi de 1810. Assurément, pour être absolument sincère, il faut bien reconnaître que la question s'est trouvée compliquée par la situation particulière de l'Algérie, vis à vis de la métropole, et par l'insupportable et inutile tutelle où celle-ci la tient, au point de vue de ses mines et de ses chemins de fer.

Il est bien avéré cependant que la cause initiale de toute cette affaire est dans la faute commise par le Gouvernement

(1) *Revue politique et parlementaire* : Une solution possible de l'affaire de l'Ouenza. Tome LXXVII, article de M. Berthelemy : n° septembre 1913, p. 425 et sq; tome LXXVIII, article de M. Aguillon, n° d'octobre 1913, p. 5 et sq.

Algérien en superposant à une mine déjà concédée l'octroi d'une minière.

Si le régime de la loi de 1810 n'avait pas créé cette distinction superflue, et si, d'autre part, la réforme, introduite par l'article 70 de la loi du 27 juillet 1880, ne s'était pas trouvée dépourvue, en fait, de toute utilité et pratiquement inopérante (1), la montagne de l'Ouenza n'aurait constitué dès l'origine, qu'une seule exploitation, et depuis bientôt vingt ans, les minerais de ce gisement exceptionnellement riche seraient exportés par millions de tonnes pour le plus grand profit des concessionnaires, des ouvriers, de la Colonie et de la Métropole.

On doit avouer, d'ailleurs, qu'au cours du siècle écoulé, la question de l'Ouenza a été le plus retentissant exemple de l'erreur du Corps Législatif de l'Empire. Elle suffit du reste amplement à prouver la nécessité urgente de la modification souhaitée.

Lorsque, dans notre chapitre suivant, nous passerons rapidement en revue les projets de réforme minière présentés au Parlement depuis 1870, nous nous rendrons compte qu'aucun de ces projets ne maintient cette distinction, qui n'est plus défendue par personne. Supprimons la donc sans hésiter. Nous venons de constater qu'elle n'a malheureusement que trop duré.

B. La Commercialisation.

Nous avons déjà vu (2), qu'aux termes de l'article 32 de la loi du 21 avril 1810, les mines étaient des « entreprises civiles » et qu'en conséquence les litiges auxquels les questions d'ordre minier pouvaient donner naissance, relevaient de la compétence des Tribunaux civils de droit commun.

C'est qu'en effet, la loi de 1810, suivant en cela un vieux principe de droit français, assimile l'extraction des substances minérales à la mise en valeur des produits du sol et consi-

(1) Voir plus haut, page 48.

(2) Cf. pages 50 et 51 : De la Compétence.

dère l'exploitation des mines comme un acte civil. Cette conception, qui pouvait se justifier au début du siècle dernier, alors que les travaux de mines n'avaient guère plus d'importance que les fouilles effectuées par un propriétaire à la surface du sol, ne répond plus aujourd'hui au caractère des exploitations minières. Il y a là encore une anomalie qui doit disparaître, ou, pour le moins, il nous semble indispensable d'établir une très nette distinction :

Il paraît, d'une part, rationnel de laisser sous l'empire du droit civil et des juridictions civiles les conflits que la nature des choses peut susciter entre l'exploitant et le propriétaire de la surface, ainsi qu'entre les propriétaires de mines voisines; toutes les questions relatives à la propriété sont indiscutablement civiles et ne doivent pas cesser d'être réglées d'après les principes et suivant les méthodes du droit civil. Outre que les juridictions civiles présentent pour des problèmes, parfois très complexes de propriété, une garantie très sérieuse, il n'y a pas de bonne raison à faire valoir en faveur de la dévolution de ces problèmes à une juridiction exceptionnelle. Qu'il s'agisse de propriété minière, de propriété immobilière ou de propriété foncière, les conflits restent les mêmes et les modes de règlement n'ont aucun motif de différer.

Mais il faut bien avouer, d'autre part, que l'industrie des mines ne se distingue pas des autres industries commerciales, pour tout ce qui concerne la vente ou le transport de ses produits, l'achat de ses approvisionnements et de son matériel, le paiement des salaires de ses ouvriers.

L'exploitant d'une mine est bien, aux termes de l'article 632 du code de commerce, un commerçant qui achète et qui revend, avec la pensée d'un bénéfice. Or il semble véritablement paradoxal d'obliger d'autres commerçants, qui font des actes du commerce qui leur est habituel avec des compagnies minières, à subir, en vertu de la loi de 1810, pour le règlement de leurs litiges, les lenteurs de la juridiction civile. Cette situation présente un très grand intérêt pour les Compagnies de transport, spécialement dans le Nord de la France

pour les marinières qui, sur les innombrables canaux sillonnant toute cette région, monopolisent en fait, à peu près entièrement, la circulation de la houille.

Que le législateur de 1810 n'ait pas envisagé l'intérêt de cette distinction, ou qu'il ait, ainsi que certains auteurs le prétendent (1) « civilisé » volontairement les mines pour « éviter aux exploitants les rigueurs du Code de commerce et attirer plus facilement les capitaux vers ces entreprises aléatoires », il n'en reste pas moins qu'à l'heure présente les dispositions de la loi de 1810 ne sont plus en harmonie avec les besoins et les nécessités de l'industrie, et que l'article 32 dans sa forme actuelle est une entrave sérieuse au libre développement des contrats miniers.

En définitive, il y aurait donc lieu, nous semble-t-il, de donner à la distinction, dont nous venons de préciser les termes, la consécration législative. C'est ce qu'a voulu faire le dernier projet complet de refonte de la loi de 1810, — celui du 30 juin 1910. L'article 38 de ce projet maintient à l'exploitation des mines son caractère civil; mais les actes proprement commerciaux faits par l'exploitant en vue du transport, ou de la vente du minerai, comme aussi en vue de l'achat des matières dont il a besoin, sont nécessairement commerciaux et soumis comme tels, aux règles du Code de commerce.

Avant d'en terminer avec la question de la « Commercialisation », nous voudrions encore apporter notre contribution à l'examen d'un point de détail assez curieux :

La plupart des exploitations minières ne sont pas entre les mains de simples particuliers, mais appartiennent à des sociétés faisant appel aux capitaux du pays, sous la forme de sociétés par actions. Or les sociétés par actions et autres, sont régies par le Titre troisième du Code de commerce (art. 18 et s. q.) et un certain nombre de lois spéciales. En raison du développement considérable pris par les sociétés de mines, on avait essayé, au cours du siècle dernier, de limiter les effets de l'article 32 et d'y soustraire les mines volontaire-

(1) Ajam. *Nouvelle législation minière*, p. 149.

ment constituées sous la forme commerciale de sociétés par actions. Mais en présence de la rigueur des termes de la loi de 1810, la Cour de Cassation, gardienne souveraine du Droit, avait dû écarter ces interprétations judiciaires mais illégales; un arrêt de 1884 avait même déclaré que l'emploi de la forme commerciale ne pouvait changer la nature de l'objet des sociétés minières, et qu'elles demeuraient sous l'empire des seules règles applicables aux sociétés civiles.

Aujourd'hui, par suite du large mouvement de réaction contre ces principes, que nous venons de signaler, on voudrait, à l'inverse, étendre indistinctement à toutes les sociétés, qui de près ou de loin s'occupent d'exploitation minière, les caractères des Sociétés commerciales. Il nous semble que les auteurs, qui soutiennent cette thèse, tombent, à leur tour, dans l'excès opposé à celui qu'ils ont voulu combattre. Beaucoup plus judicieux nous paraît le projet de réforme minière déposé le 5 novembre 1901 par le ministre des Travaux Publics, M. Pierre Baudin (1), projet qui ne fut d'ailleurs pas suivi d'effet.

Ce projet prévoyait, dans son article 5, la « commercialisation » des opérations minières; mais tout en étendant le caractère commercial aux sociétés pour lesquelles l'exploitation des mines ne représente, à côté de leurs autres buts commerciaux, qu'une part de l'activité, il prétendait, avec raison, conserver le caractère de sociétés civiles à celles d'entre elles qui ont pour objet principal l'exploitation du sous-sol. Cette distinction était justifiée dans l'exposé des motifs par les considérants suivants que nous jugeons intéressant de reproduire. « D'une part il se crée, et très utilement pour l'exploitation, surtout à l'origine des travaux, des associations de personnes qui ne sont pas réunies par un contrat de société, qui constituent cependant des sociétés sui generis, d'après le droit minier, et auxquelles il serait inadmissible d'appliquer les rigueurs de la loi commerciale. D'autre part, lorsque la loi du 1^{er} août 1893 a commercialisé pour l'avenir

(1) Annexe au P. V. de la séance de la Chambre du 5 novembre 1901.

les sociétés civiles par actions, elle a reculé devant l'application de la loi commerciale aux sociétés civiles alors existantes, par suite de l'impossibilité de la transformation de plusieurs d'entre elles ; et cela est vrai surtout pour les antiques sociétés de mines, comme celle d'Anzin dont les statuts remontent au siècle dernier. »

Ainsi donc que le voulait M. Pierre Baudin, il serait bon d'établir une distinction entre les diverses sociétés minières et de ne pas leur donner indistinctement à toutes la forme des sociétés commerciales. Mais, de même que pendant plus d'un siècle on n'a pas réussi à modifier l'article 32, de même il y a lieu de penser que lorsqu'on aboutira enfin au résultat tant désiré, on n'hésitera pas à opérer une transformation totale. Il importe assez peu d'ailleurs, au point de vue de la réalité des choses, qu'il subsiste de loin en loin une société civile parmi la foule imposante des sociétés commerciales. L'essentiel, sur quoi d'ailleurs, tout le monde, juristes, économistes, techniciens, est absolument d'accord, c'est de porter hardiment la hache en ce vétuste article 32, dont les dispositions archaïques ne répondent plus aux nécessités industrielles d'aujourd'hui ni de demain ; et de décider que les actes de commerce faits par des sociétés minières, qu'elles soient civiles ou commerciales, seront obligatoirement commerciaux.

C. Le Principe de Gratuité.

Dans l'exposé des motifs du dernier projet de loi complet déposé par le Gouvernement, celui du 30 juin 1910, il était dit textuellement : « Le principe de la gratuité, qui a toujours été observé depuis 1810, est apparu dans certaines circonstances exceptionnelles, comme un principe faux et lésant les intérêts de la nation. »

C'est qu'en effet, — et le point de vue du Gouvernement de 1910 nous semble bien timide, — on peut dire franchement que le principe de gratuité a fait aujourd'hui son temps.

Il est bien certain d'ailleurs qu'au moment du vote de la

loi de 1810. le Corps législatif, qui ne pouvait prévoir l'immense développement de nos richesses minérales, n'avait pas la faculté d'adopter un système différent. Pour attirer les capitalistes et les industriels vers les entreprises minières, il était alors indispensable de leur donner l'espérance d'un gain énorme. Ce but ne pouvait être atteint à la fois que par la gratuité de la concession et la perpétuité de sa propriété. Le principe de la gratuité s'expliquait de lui-même : A cette époque où le sous-sol du territoire français était encore mal connu et incomplètement exploré, il était admissible d'offrir par avance au concessionnaire un sérieux avantage éventuel, en échange des graves aléas qu'il allait courir. Ce concessionnaire était d'ailleurs déjà soumis à diverses redevances, modestes du reste, mais cependant suffisantes, envers le propriétaire de la surface d'une part, envers l'État de l'autre. Si la concession devait dans l'avenir être la source de bénéfices plus ou moins importants, il était de toute justice que ces bénéfices profitent à celui qui n'avait pas hésité à courir la fortune et avait fait preuve d'une audace véritable et digne d'éloges. D'autre part, la gratuité devait être la conséquence naturelle de cette idée que l'État donne la concession non au titre de propriétaire mais comme dépositaire de la puissance publique (1).

Mais aujourd'hui la situation s'est modifiée et l'on pourrait dire que l'État en concédant gratuitement les mines, aliène, sans droit et sans rémunération, une partie de la richesse nationale aux dépens de l'intérêt général. Il fait ainsi un cadeau à des concessionnaires, qui sont fréquemment des financiers assez peu intéressants. Ceux-ci réalisent des profits considérables et touchent des dividendes élevés qui devraient logiquement revenir au Trésor Public pour le plus grand bien de la Nation.

Et l'on cite à l'appui de cette thèse des exemples qui semblent déterminants. Voici l'histoire classique du denier d'Anzin : L'exploitation des mines d'Anzin a commencé en 1718 et la Société a été constituée en 1757. Le denier d'An-

(1) Berthélemy, *op. cit.*, p. 727.

zin, autrement dit l'action de la société, valait au moment de la Révolution environ 1 000 francs; il avait dépassé avant la guerre le cours de 800.000 francs. On rappelle aussi le cas d'Aniche dont les débuts furent également modestes et dont le denier atteignait 16.000 francs en 1847 et 500.000 francs en 1910.

C'est qu'en effet les entreprises minières n'ont plus, dit-on, maintenant, aucun caractère aléatoire qui puisse justifier la gratuité de leur concession. Malgré les incertitudes qui sont inhérentes à toute exploitation souterraine, on peut affirmer que grâce aux recherches scientifiques effectuées depuis un siècle, les prospecteurs connaissent, d'une manière à peu près sûre, la constitution géologique des terrains, et ont la possibilité de prévoir les chances de succès ou d'échecs réservées à leurs travaux. Il n'est plus permis de prétendre qu'ils courent une véritable aventure.

Dès lors qu'il n'y a plus d'aléas ni de risques, il n'y a pas lieu de leur donner par anticipation l'espoir d'un avantage toujours grand, souvent excessif et destiné à leur être conservé perpétuellement. Il est illogique, immoral même, de voir quelques particuliers tirer de biens qui sont, ainsi que l'a dit l'Assemblée Constituante, « à la disposition de la Nation », des profits élevés qui devraient bénéficier à tous.

Telle est la thèse de ceux qui combattent la gratuité et qui veulent, ainsi qu'on l'a souvent répété au Parlement, substituer la « mine onéreuse » à la « mine gratuite » de la loi de 1810. C'est là la doctrine qu'on a encore appelé celle de la « reprise fiscale » et qui semble à l'heure présente avoir le plus de crédit, surtout dans les milieux gouvernementaux et parlementaires. Elle consiste à conserver le système de la concession, c'est-à-dire à laisser l'exploitation de la mine aux particuliers, mais en permettant à l'État, par des prélèvements fiscaux importants, de participer aux revenus mêmes de cette exploitation. Nous verrons, dans le chapitre prochain, en résumant les principaux projets de réforme minière déposés au Parlement depuis 1870, par quel procédé différent suivant la qualité, la doctrine ou les tendances de

celui qui le déposait, chacun de ces projets réglait la question de la participation de l'Etat.

Ainsi donc, c'est en somme sur cette idée que les concessionnaires obtiennent dans leurs exploitations des bénéfices trop élevés qui ne devraient pas leur appartenir, que s'est fondée cette doctrine récente de la reprise fiscale.

Dans son remarquable ouvrage sur « La Nouvelle législation minière », auquel nous faisons de fréquents et fructueux emprunts, M. Ajam, — qui n'est pas précisément un étatiste, — s'est attaché à combattre cette thèse et à démontrer, par des exemples, que l'on avait tort de croire à l'enrichissement excessif des concessionnaires de mines. Il a fait un relevé très complet des principales exploitations minières françaises (1) et a tenté d'établir, chiffres en main, que les bénéfices de ces exploitations étaient presque toujours minimes, souvent même inexistant. « Sur 1488 concessions minières existant en France, au 31 décembre 1908, écrit-il, 584 seulement étaient exploitées, et sur ces 584 on n'en comptait que 224 en gain ». Puis, prenant chaque bassin houillier français, l'un après l'autre, M. Ajam, en étudiant le bilan de chacune des sociétés concessionnaires, démontre que les gains énormes qu'on leur attribue sont dans la majorité des cas purement imaginaires.

Cela est assurément vrai, et nous ne saurions contester les résultats de l'enquête si consciencieusement et si patiemment conduite par ce véritable spécialiste des questions minières, qu'est l'éminent député de la Sarthe. Mais cela n'est pas entièrement vrai. Juste pour les exploitations de houillères, qui sont et seront toujours soumises à des imprévus et à des aléas multiples, par là même à de fréquents échecs, juste aussi pour les mines d'or que l'on voit naître peu à peu sur notre sol depuis quelques années [La Lucette (Mayenne), La Belière (Maine-et-Loire), l'Aurieras (Haute-Vienne)] sa démonstration cesse d'être convaincante pour les concessions de mines de fer. De nombreuses exploi-

(1) Ajam, *op. cit.*, p. 85 et sq.

tations ferrifères, qui avaient semblé ne donner aucun résultat, particulièrement dans les bassins de Briey et de Longwy, ont été, depuis 1880, la source de profits considérables pour leurs propriétaires. Leurs minerais, en effet, difficilement utilisables avant cette époque, en raison de leur nature phosphoreuse, ont, à la suite de l'invention, en 1880, par les ingénieurs anglais Thomas et Gilchrist, d'un procédé nouveau de déphosphoration, pu être traités dans les hauts fourneaux de façon complète, et ont même donné des aciers et des fontes de meilleure qualité que les autres.

L'extraction des minerais de fer en Meurthe-et-Moselle est passée, en conséquence, de 1 million de tonnes en 1883, à près de 9 millions de tonnes en 1910, et plus de 15 millions en 1913, dernière année pour laquelle la statistique a été établie (1). Naturellement la production des fontes et des aciers a bénéficié d'une progression parallèle et la richesse du bassin lorrain permet de prévoir, pour les années qui suivront la guerre, un développement encore plus grand. Il n'est pas exagéré de dire que cette découverte du procédé Thomas a été une véritable « aubaine » pour les exploitants des mines de fer de l'Est. L'enrichissement qui s'en est suivi pour eux, sans le moindre effort de leur part, et qui avait pour point d'origine la concession gratuite de ces mines de fer, a apporté un nouvel argument aux partisans de la « mine onéreuse ». D'autre part, on ne peut contester que ces mines de fer de l'Est, comme aussi les gisements nouveaux découverts peu de temps avant la guerre en Normandie, en Bretagne ou en Anjou, présentent des éléments de certitude qui permettent de faire d'exactes prévisions sur l'avenir de leur exploitation.

Dans ces conditions il semble judicieux de soutenir que si l'argumentation des partisans de la mine onéreuse peut paraître fragile et discutable, en ce qui concerne les charbonnages, voire les mines d'or, elle est absolument vérifiée par les faits en ce qui concerne les grands bassins ferrifères de l'Est et de l'Ouest de la France.

(1) *Echo des Mines*, n° du 19 janvier 1914.

Quoi qu'il en soit, la discussion est aujourd'hui vidée. A tort ou à raison le principe de la gratuité a vécu. Aussi bien dans les projets datant d'une quinzaine d'années, que dans le plus récent de tous, le projet déposé par M. Loucheur, Ministre de l'Armement, en janvier 1918, la gratuité des exploitations n'existe plus. Nous verrons comment chacun d'eux a compris la mine onéreuse et a proposé de l'établir. Tout au plus pourrait-il y avoir lieu à modalités. Mais d'une manière ou d'une autre, les exploitations minières, avant qu'il ne soit longtemps, seront pour l'État une source de revenus, qu'il y a lieu de souhaiter toujours plus importante. Cela ne sera-t-il pas en effet le meilleur témoignage de la prospérité croissante de l'industrie minière française ?

D. L'Attribution de la Concession.

Au cours de l'examen sommaire auquel nous nous sommes livrés, au début de notre travail, des principes généraux de la législation minière, nous avons constaté que selon les époques, les nations ou les doctrines, les mines sont confiées tantôt à l'inventeur, tantôt au propriétaire de la surface, tantôt à l'État lui-même, tantôt enfin à un particulier quelconque présentant un ensemble de garanties suffisantes (1). Nous savons d'autre part, qu'aux termes de l'article 16 de notre loi de 1810, le Gouvernement a le droit d'accorder ou de refuser à son gré la concession sollicitée, comme aussi de désigner parmi les demandeurs, tel concessionnaire qui lui convient.

Il nous semble intéressant de rouvrir le débat d'un point de vue critique, et de déterminer à la lumière des principes déjà exposés comment la législation de demain pourrait résoudre la question.

« Le régime actuel d'institution et de fonctionnement des concessions, dit l'exposé des motifs du projet du 30 juin 1910, montre une lacune évidente. Dans l'institution, le Gouvernement, éclairé par ses conseils, s'efforce de déterminer parmi les demandeurs, celui qui présente le plus de

(1) Voir plus haut, pages 11 sq.

titres au point de vue des intérêts généraux, et notamment celui qui offre le plus de garanties pour la meilleure exploitation de la mine au point de vue de ces intérêts. Sous la législation actuelle le Gouvernement a donc un pouvoir discrétionnaire pour choisir entre les divers demandeurs l'attributaire auquel la concession nouvelle est octroyée. Dans la pratique, l'Administration d'accord avec le Conseil d'État a toujours respecté les titres des explorateurs.

« On ne peut cependant s'empêcher d'être surpris de l'inconvénient qui résulte du principe de la liberté absolue de la cession de la mine dès le lendemain de son institution. Le concessionnaire peut la transmettre immédiatement à la personne ou à la société que systématiquement l'Administration avait entendu écarter lors de l'institution. »

Nous devons ajouter, que ce qui était vrai en 1910, a cessé d'être exact depuis la loi de finances du 13 juillet 1911, qui dans son article 138 exige un décret rendu en Conseil d'État pour toute mutation de propriété de mine ou amodiation.

Quoiqu'il en soit le problème nous paraît bien posé ainsi. N'y aurait-il pas lieu, en effet, d'apporter au régime actuel d'attribution des concessions, certaines modifications ? La réponse affirmative ne saurait faire le moindre doute ; car la désignation purement arbitraire du concessionnaire par le Gouvernement ne peut être le dernier mot du droit et de l'équité en cette matière.

Sans nous arrêter, pour l'instant, au système dit de la nationalisation dans lequel l'État exploiterait lui-même les mines « fiscales », — système que nous retrouverons, — mais auquel nous pouvons dès maintenant faire le reproche mérité de décourager l'inlassable initiative privée, sans reprendre non plus le système dit de l'occupation ou accession, dont nous avons apprécié déjà la valeur, on pourrait se demander si le principe le plus juridique n'est pas celui de la mine à l'inventeur. C'est la solution qu'avait adoptée le projet de revision du régime minier déposé en 1894. Elle est d'une logique absolue. En droit naturel, il est impossible de reconnaître un droit au profit de l'État sur des richesses

qu'il ne connaissait pas et dont le mérite de la découverte revient à des particuliers.

Il est en outre conforme, à la fois, au bon sens et à l'intérêt social de remettre la propriété de la mine à celui qui l'a vraiment méritée et qui, ayant l'espoir de retirer un bénéfice de son labeur, acceptera les risques d'une exploitation. Nous avons vu cependant que ce système, tout séduisant qu'il soit, a de trop sérieux défauts, à notre sens, pour pouvoir être accepté en toute circonstance. Reconnaître et ménager les droits de l'inventeur, rien de mieux ; lui accorder toujours et à ce seul titre, la concession de la mine : erreur grave à éviter.

Beaucoup plus logique et plus conforme à l'intérêt général, nous semble le système préconisé par le projet Baudin du 5 novembre 1901. Aux termes de ce projet, la mine devrait être mise « en adjudication publique entre concurrents préalablement agréés en Conseil d'État, sur une somme payée au Trésor en une fois, ou en plusieurs annuités ». En même temps, l'inventeur bénéficierait d'un droit formel de préférence, avant ou après l'adjudication, aux conditions mêmes de l'adjudication.

Du coup le projet Baudin, en formulant la thèse de l'adjudication publique, supprimait le vieux principe de la gratuité dont nous avons montré précédemment toute la vétusté. Bien qu'il n'ait jamais été mis en discussion, ce projet Baudin a eu le mérite de montrer la voie à tous ceux qui l'ont suivi. Aucun d'eux, en effet, n'a plus admis, par la suite, le principe de gratuité.

Cette idée maîtresse du projet Baudin, nous la retrouvons quelques années plus tard dans le très important avis du Conseil d'État, du 26 décembre 1907. Cet avis, délibéré et adopté sous la présidence de M. Coulon, et au rapport de M. Colson, et qui a joué un rôle capital dans l'histoire de notre législation minière, est intervenu dans des circonstances qu'il importe de rappeler :

Le Gouvernement avait dans les années qui ont suivi 1900, concédé un certain nombre de mines de fer nouvelles dans le département de Meurthe-et-Moselle.

Ces concessionnaires avaient, ainsi que nous l'avons vu (1), trouvé dans le véritable cadeau que leur faisait l'État des avantages considérables ; d'autre part, l'opinion publique s'était émue de ces profits qu'elle qualifiait de scandaleux. Aussi, le ministre des Travaux Publics avait-il exigé des dits concessionnaires l'engagement de participer à la création d'une ligne de chemin de fer utile à la fois aux exploitations minières et aux populations. Mais les sommes (500 francs par hectare) promises par les propriétaires des mines avaient été versées à titre de « fonds de concours » et n'avaient figuré ni dans les actes de concessions, ni dans les cahiers des charges, ceci pour respecter le principe de gratuité de la loi de 1810. A l'appui de ces nouvelles méthodes le Gouvernement invoquait l'assimilation, — fausse juridiquement — entre les concessions de mines et les concessions de travaux publics.

Lorsque M. Barthou devint ministre des Travaux Publics en 1906, il se trouva à son tour en présence d'une série de demandes de concessions nouvelles, à l'occasion desquelles il lui sembla nécessaire de régulariser la pratique des subventions à titre de fonds de concours. Il lui paraissait que dès l'instant qu'on exigeait du concessionnaire futur, sous une forme ou sous une autre, un véritable prix, il était préférable d'insérer franchement le montant de ce prix dans le cahier des charges.

D'autres questions également délicates étaient soulevées, visant notamment la nécessité d'obliger les usines concessionnaires de mines à consommer elles-mêmes la plus grande partie du minerai extrait, ou l'interdiction pour les nouveaux concessionnaires de mines de sel de produire, en vue de la consommation domestique, ou enfin certaines conditions relatives au travail, (salaires, arbitrage, participation).

Dans ces conditions, le ministre posait le 4 septembre 1907 les questions suivantes par lettre au vice-président du Conseil d'État :

« A. — Le Gouvernement, lorsqu'il accorde une concession

(1) Cf. page 106.

de mines n'a-t-il pas le droit d'imposer au concessionnaire par le cahier des charges, comme il le fait dans les concessions de diverses natures auxquelles il procède couramment, des obligations reconnues nécessaires et acceptées par le demandeur, pourvu qu'elles ne soient contraires ni aux lois générales, ni aux lois particulières sur les mines ?

B. — Les clauses indiquées sont-elles de celles qui peuvent, suivant les circonstances, être insérées dans le cahier des charges des concessions de mines ? — »

Le Conseil d'État, à la date du 26 décembre 1907, répondait par un avis très long et très fortement motivé. Il faisait d'abord justice de l'assimilation entre les concessions de travaux publics : « Considérant, disait-il, que si le mot concession est employé en droit administratif pour désigner de nombreux actes de natures très différentes, l'identité de dénomination n'implique aucune assimilation nécessaire entre ces divers actes ; que notamment on ne saurait établir aucune analogie entre la concession de travaux publics par laquelle une autorité confie à une société privée la gestion d'un service public, sous des conditions déterminées spécialement dans chaque cas et pour une durée limitée, et la concession de mines, par laquelle la puissance publique institue une propriété perpétuelle dont le régime est fixé par les lois des 21 avril 1910, — 27 juillet 1880.

Qu'ainsi, les seuls démembrements que puisse subir la propriété d'une mine, aussi bien au moment de son institution qu'au cours des transmissions successives dont elle est l'objet, sont ceux qui rentrent dans les droits réels admis par le code civil. »

Et le Conseil d'État concluait, en substance : 1° que les stipulations concernant certaines obligations purement industrielles à imposer aux concessionnaires au point de vue de l'utilisation des produits de la mine pour l'alimentation de leurs propres usines ou pour certains usages déterminés, pouvaient s'admettre, et n'étaient pas directement contraires à l'esprit de la loi de 1810.

2° qu'il n'était par permis d'exiger des concessionnaires

des subventions à titre de fonds de concours, ces conventions étant contraires au principe de la gratuité. Le Conseil d'État ajoutait cependant qu'il ne « blâmait pas le procédé qui a consisté à accepter des concurrences formelles des offres de concours », mais qu'il ne pouvait approuver la généralisation de ces pratiques. Il constatait d'autre part, que pour les gisements de fer de Meurthe-et-Moselle, il s'agissait véritablement de richesses, vis à vis desquelles personne ne pouvait revendiquer la qualité d'inventeur, et que dans un tel cas, il était assurément anormal que l'État concédât gratuitement.

C'est pourquoi il suggérait l'idée d'une disposition législative nouvelle qui permettrait la mise en adjudication des concessions, sur lesquelles aucun inventeur ne pourrait établir son droit.

3^e que la participation de l'État et des ouvriers aux bénéfices, était illégale.

4^e que de même était aussi illégale l'insertion, dans le décret de concession, de clauses relatives aux conditions du travail.

Mais, ajoutait le Conseil, si dans l'état actuel de la législation, de telles exigences ne peuvent être admises, rien n'empêche, au cas où le régime de l'adjudication serait adopté, de faire porter cette adjudication sur le montant d'un prélèvement annuel, à opérer sur les recettes en sus de la redevance proportionnelle, et destiné soit aux ouvriers, soit à l'État.

Tel était le fameux avis du Conseil d'État, qui apportait, partiellement, il est vrai, l'appui de sa haute autorité à l'idée de l'adjudication publique émise jadis par M. Pierre Baudin. Si restreinte et timide qu'elle fût encore, cette notion qu'à défaut d'inventeur la mine à concéder devait être mise en adjudication, passa dans le projet déposé le 17 novembre 1908 par M. Barthou, comme conséquence de l'avis à lui donné par le Conseil d'État. Elle fut reprise et même étendue dans le projet Millerand du 30 juin 1910. Aux termes de l'article 20 de ce projet, la mine nouvelle, serait, s'il n'y a qu'un demandeur jugé capable de l'exploiter, attribuée en

toute propriété à ce concessionnaire. Mais lorsque le Conseil Général des Mines et le Conseil d'État auraient reconnu des titres égaux à plusieurs demandeurs, le Ministre pourrait recourir à une adjudication. Enfin, innovation importante, et que nous étudierons bientôt plus complètement, l'État pourrait lui-même, le cas échéant, procéder à l'exploitation directe, soit à défaut de demandeur en concession, soit en vue d'établir une mine modèle.

En définitive, car il est bien certain que l'on ne reviendra plus d'une façon absolue au principe de 1810, l'État jouira à l'avenir d'une latitude beaucoup plus grande pour confier la mine à celui qui, — dans le cas particulier de chaque concession — réunira les meilleures chances de succès et le maximum de garanties de tous ordres. Disposant librement de la concession, qu'il pourra se réserver à lui-même, et à laquelle, en tous les cas, il mettra un prix, il agira vraiment, non plus comme un propriétaire trop désintéressé, mais comme le gérant attentif des intérêts de la Nation. N'est-ce pas là le véritable rôle qui, dans la société moderne, doit être dévolu à l'État souverain, à la fois maître et protecteur de l'activité de chaque citoyen ?

E. — Les redevances.

Nous achèverons ce chapitre consacré à l'étude des griefs d'ordre général élevés contre la loi de 1810 par quelques observations sur la question des redevances.

Un premier point, qui a été assez fréquemment débattu, sans jamais d'ailleurs qu'aucun résultat pratique n'ait été obtenu, est celui de la validité de la redevance tréfoncière.

Nous savons qu'aux termes de notre loi (1), le concessionnaire est astreint au paiement d'une redevance annuelle et perpétuelle envers le propriétaire de la surface. Cette obligation, avons-nous vu, trouve son fondement et sa justification dans l'article 552 du Code civil. D'après les dispositions de cet article, qui n'a du reste, au regard de notre matière qu'un intérêt purement théorique, la propriété de la

(1) Cf. plus haut, page 28.

surface entraîne la propriété du sous-sol. A ce titre et sous le prétexte qu'il est victime d'une véritable expropriation du dit sous-sol, le propriétaire de la surface reçoit du concessionnaire la redevance tréfoncière, en réparation du soi disant préjudice subi par son droit de propriété, nonobstant toutes autres indemnités qui peuvent lui être dues pour occupations ou dommages.

Il a été prétendu, et nous ne sommes pas éloignés de partager cette opinion, que le paiement de cette rente, à laquelle est astreint le nouveau propriétaire du tréfonds au profit de l'ancien, était un abus réel qu'aucun principe juridique véritable ne pouvait justifier.

On conçoit bien en effet que l'inventeur, qui pour un motif ou pour un autre, n'obtient pas la concession qu'il sollicite, soit indemnisé de ses peines. Il a fourni un effort, il a dépensé son temps, sa science, son activité, souvent aussi son argent. Il a fait surgir une richesse nouvelle, dont il peut être considéré comme le véritable créateur. et qui, sans lui, serait restée ignorée, donc improductive et inutilisée. Qu'il reçoive une compensation pécuniaire, au cas où il est éliminé du bénéfice de la concession, rien ne semble plus juste.

Mais qu'il en soit de même, et encore avec l'aggravation de la perpétuité, en faveur du propriétaire de la surface, cela ne se comprend vraiment pas. Celui là n'a fourni aucun travail, il n'a apporté aucune aide à l'explorateur. Lorsque ses auteurs ou lui-même ont acquis la propriété qui recelait des richesses souterraines, ils n'en avaient pas connaissance. Dans ces conditions, malgré l'article 552, la redevance dont il jouit, n'a pas, en réalité, de raison d'être. Il ne serait pas plus anormal de le voir exiger une indemnité d'un aéronaute ou d'un aviateur dont le ballon ou l'aéroplane traverserait à quelques milliers de mètres de hauteur, la couche d'air située au dessus de ses terres. Propriétaire du sol, il est aussi, aux termes du même article 552, propriétaire « du dessus ». Cette idée est cependant inadmissible.

Il doit en être de même pour le tréfonds. Il n'existe aucun

lien de droit entre le débiteur et le bénéficiaire de la redevance tréfoncière. A la vérité, cette obligation de l'un vis à vis de l'autre, à laquelle on a peine à trouver un fondement juridique, est une survivance, exceptionnelle dans notre droit moderne, des anciennes rentes perpétuelles du vieux Droit français (1). Mais elle ne s'explique plus, et il nous semble souhaitable qu'un projet de loi prochain reprenne les dispositions très judicieuses qu'avait admises sur ce point le projet de loi du 30 juin 1910 :

Aux termes de l'article 104 de ce projet, et dans le but de respecter le grand principe de la non rétroactivité des lois, les redevances tréfoncières existantes étaient maintenues, mais elles seules. Dans le silence du texte, on doit en effet admettre que les auteurs du projet estimaient qu'il ne devait plus en être créé de nouvelles à l'avenir.

Telle n'est pas cependant la théorie que semble avoir adopté notre actuel Ministre de l'Armement et des Mines, M. Loucheur. A l'occasion de débats récents, il s'exprimait en ces termes à la tribune de la Chambre : « Je crois qu'il faut rester dans l'esprit de la loi de 1810, qui dit : Vous, propriétaire de la surface, vous avez certains droits sur votre tréfonds. Ces droits, je vous les prends au profit de quelqu'un qui s'appellera concessionnaire et je vous donne pour cela une indemnité (2) ».

Malgré l'autorité qui s'attache aux paroles de M. Loucheur, nous n'en persistons pas moins à penser que l'article 552, contredit par les faits, par le raisonnement et même par les textes, devrait cesser de recevoir son application en matière minière. Le résultat serait la disparition de cette disposition vraiment paradoxale qui ne répond plus à l'idée contemporaine que l'effort, seul, que ce soit celui du savant, du travailleur ou du capitaliste, mérite une rétribution, et proportionnée à son ampleur.

Quelques mots sur les impôts spéciaux aux mines, c'est-à-

(1) Planiol. Tome I, n° 3003, page 945.

(2) Chambre des Députés. Séance du 29 octobre 1917. J. O. 1917, n° du 30 octobre 1917, Débats Parlementaires, page 2834.

dire sur les redevances établies au profit de l'Etat, nous permettront de conclure le présent chapitre.

L'exposé des motifs du projet du 30 juin 1910, auquel nous faisons souvent appel, — car ce projet qui constitue une œuvre considérable, nous semble avoir été fort bien mis au point, — s'exprimait à ce sujet dans les termes suivants : « La redevance imposée aux exploitants est manifestement insuffisante dans certains cas. Elle peut être lourde dans d'autres. Une formule nouvelle, permettant de ne pas imposer des concessions onéreuses, et d'atteindre légitimement celles qui réalisent des bénéfices considérables, est à trouver ». Nous pouvons, sans hésiter, affirmer qu'elle n'est pas encore trouvée, mais nous devons ajouter qu'elle ne tardera pas à l'être.

Nous avons vu que la loi de 1810 avait établi deux redevances, qu'elle exigeait de tous les concessionnaires sans exception : L'une fixe, de 0,10 par hectare, l'autre proportionnelle, égale à 5 0/0 au maximum du produit net de la mine, l'une et l'autre annuelles.

Nous avons vu également qu'en raison de l'insuffisance de ces deux redevances, et par anticipation sur la nouvelle législation minière, alors en cours de discussion, la loi de finances du 8 avril 1910, avait décidé dans son article 4 de relever la redevance proportionnelle à 6 0/0 dont 3 0/0 au profit de l'Etat et 1 0/0 au profit des communes ; enfin que depuis la guerre même, les deux redevances avaient été portées à 2 francs et à 12 0/0, par la loi de finances du 30 décembre 1916.

D'autre part, dans le but de rendre toute l'activité possible aux mines improductives, la même loi de finances du 30 décembre 1916 (art. 7) a, nous le savons, élevé la redevance fixe à 5 francs par hectare, pour les mines inexploitées depuis plus de 10 ans ; obligeant ainsi par la menace d'une imposition fort lourde, le concessionnaire d'une telle mine, soit à reprendre son exploitation abandonnée, soit à renoncer à sa concession, en la rendant à l'Etat, qui pourra alors la remettre aux mains d'un nouveau concessionnaire plus compétent ou plus actif.

Sauf au regard des dispositions dernières qui nous semblent de pure circonstance et qui disparaîtront sans doute avec l'état de guerre, nous estimons que les redevances établies par les législateurs de 1810 et de 1910 ne répondent plus à la situation présente de notre domaine minier. Trop minimes pendant un siècle pour être une source de bénéfices appréciables pour l'État, elles n'ont pas, croyons-nous, même avec les majorations votées en 1910, atteint leur but.

La redevance fixe, exigible, quelles que soient les conditions, était une erreur. Malgré la modicité de son taux elle pouvait cependant être une gêne sérieuse pour des concessionnaires dont les exploitations, surtout aux heures toujours difficiles des débuts, n'obtenaient que de médiocres résultats. Le raisonnement, moins certain pour les redevances proportionnelles, n'est pas cependant sans valeur.

C'est qu'en effet, de deux choses l'une : ou bien le concessionnaire, auquel son propre intérêt commande de tirer de sa mine tout le rendement possible, réalise des profits importants : alors que l'État exige de lui une redevance vraiment sérieuse, — ou bien ce même concessionnaire exploitera à perte ; alors n'exigez de lui aucune redevance ! Telle nous semble bien en effet, avoir été la faute du système : Trop rigide, il écrase ici des concessionnaires malchanceux, pour ne demander là qu'un impôt dérisoire à des exploitants favorisés par le sort.

Beaucoup plus souple, partant beaucoup meilleure est la méthode que se propose de faire adopter le nouveau projet Loucheur, actuellement en instance devant la Chambre. Ce projet qui devrait, à notre sens, supprimer purement et simplement les vieilles redevances, consacre la participation directe de l'État, en sa qualité de Trésor Public, aux bénéfices : Participation aux bénéfices, qu'est-ce à dire, sinon que l'État n'opérera un prélèvement que lorsqu'il y aura des bénéfices réalisés, et là seulement où ils seront réalisés ; participation naturellement progressive, suivant la croissance de ces bénéfices. Nous étudierons plus loin complètement ce projet nouveau. Mais dès maintenant nous pou-

vons dire qu'il nous donne sur ce point toute satisfaction, à une condition cependant : C'est qu'il fasse disparaître complètement le système, suranné à notre sens, des redevances, devenu d'ailleurs superflu et sans objet.

II. CRITIQUES D'ORDRE PARTICULIER.

Nous avons cru bon de grouper ici dans un paragraphe indépendant toute une série de critiques élevées contre la loi de 1810. Ces critiques ont le caractère commun d'avoir été présentées depuis déjà un certain nombre d'années, soit par des parlementaires, soit par des commentateurs, soit par des groupements professionnels, appartenant tous à la même école, l'école socialiste. C'est qu'en effet, l'école socialiste a, sur la question minière, comme sur un grand nombre de questions politiques ou sociales, une théorie déterminée, une série de vues, qui sont assurément loin d'être toutes également judicieuses et également justifiées, mais qui forment cependant un ensemble fortement charpenté, curieux à étudier et méritant l'examen. Toutes ces critiques ne sont d'ailleurs pas au même degré susceptibles de nous intéresser. Les unes, qui se rapportent aux théories générales et aux principes directeurs du droit minier nous semblent bien à leur place dans le présent ouvrage ; les autres qui ont trait aux questions proprement ouvrières — salaires, retraites, coopération — sont du domaine de l'économie politique ou de la législation industrielle. Elles ne sauraient retenir notre attention au delà du temps strictement nécessaire à les noter. Nous ne devons pas oublier en effet que notre travail est avant tout d'ordre juridique et nous ne nous arrêterons pas plus qu'il ne convient ici à des problèmes ayant principalement rapport au mouvement politique et social de ces dernières années.

A. Nationalisation et Régie d'Etat.

Lorsque nous avons examiné, au cours de la première partie du présent chapitre, la question de l'attribution de la

concession, nous avons vu que certains théoriciens préconisaient au lieu et place des systèmes habituels, le système dit de Nationalisation des mines. Nous avons réservé cette doctrine pour en apprécier le bien fondé lors de l'étude que nous nous proposons maintenant des critiques de l'école socialiste :

« Nationalisation des mines ! » il semblerait à première vue que cette thèse ait trouvé son point de départ dans l'expression célèbre du Droit intermédiaire « A la disposition de la Nation ». Mais nous savons comment le législateur de 1810 a, dans la pratique, conçu la mine à la disposition de la Nation. En fait cette déclaration solennelle est restée à peu près lettre morte, et le thème intégral de la Nationalisation des mines n'a été formulé pour la première fois, que dans la proposition de loi déposée le 19 mai 1894 par M. Jaurès et plusieurs de ses collègues (1). Avant cette proposition, le système n'avait été indiqué que d'une façon fragmentaire et incomplète.

L'école socialiste, en effet, voit dans la doctrine qu'elle préconise, — dans le monopole, — le remède aux maux très graves, dont, à son sens, souffre l'industrie minière. A son point de vue, outre qu'elle mettrait un terme à la pratique désuète du principe de gratuité, la nationalisation permettrait à la fois d'exploiter dans sa totalité le sous-sol du territoire français, d'augmenter les ressources du Trésor public qui s'enrichirait des dividendes actuellement perçus par les capitalistes, enfin d'améliorer sensiblement le sort des travailleurs dont les concessionnaires ne se soucient pas.

Plus généralement on peut dire, pour être exact, que c'est ce système que préconisent tous les Étatistes, tous les partisans d'une économie nationale, tous ceux qui estiment que l'intérêt général ne peut être qu'imparfaitement servi par les initiatives privées.

La proposition de M. Jaurès qui a été reprise du reste,

(1) Annexe au P. V. de la séance de la Chambre du 19 mai 1894.

dans chacune des législatures qui ont suivi 1894, par l'un ou l'autre, des amis politiques du leader socialiste pour aboutir à celle de M. Théo. Bretin de novembre 1916, est indiscutablement une tentative intéressante, en vue de réaliser la nationalisation. Les mines, d'après lui, seraient administrées par un Conseil central composé par tiers égaux, de délégués élus par les travailleurs des mines (ingénieurs aussi bien qu'ouvriers), de délégués des groupements syndicaux représentant toutes les branches du travail national et de représentants directs de l'État. Dans chaque région minière fonctionneraient des Conseils régionaux, qui, eux, seraient exclusivement constitués par les travailleurs de la mine, (ingénieurs, ouvriers, comptables) et administreraient chaque groupement de mines.

Le Conseil central — dont la création affirmerait le caractère éminemment national de la propriété minière — aurait comme devoir, après avoir consolidé les salaires actuels considérés comme un minimum, d'assurer l'entretien, le développement et le perfectionnement de la richesse minière. Ce but serait atteint à l'aide d'un fonds de réserve prélevé sur le produit brut.

« Quand les salaires auront été distribués, quand le fonds aura été constitué, ajoutait M. Jaurès, il sera fait de l'excédent actuellement employé à rémunérer sous forme de dividendes le capital, trois parts. A l'aide de la première seront payées les pensions de retraites, les indemnités et secours en cas d'accidents et de maladies, aux travailleurs de la mine ; la seconde sera réservée aux travailleurs des autres industries victimes du chômage ; enfin la troisième sera répartie de façon à égaliser autant que possible les salaires et à encourager les groupements qui auront accru le produit brut. »

Enfin, en ce qui concerne les prix de vente, le Conseil central, les déterminera de façon à harmoniser les intérêts des ouvriers mineurs avec l'intérêt des autres industries.

Tel est le thème essentiel de la doctrine socialiste en matière de nationalisation. Les projets qui ont fait suite à ce

premier exposé général, n'en ont été que des modalités plus ou moins adaptées aux circonstances particulières qui ont entouré leur apparition.

En dehors de cette véritable orthodoxie, à la fois politique et économique, on ne saurait guère prendre au sérieux la thèse de pur collectivisme, qui — suivant une expression qui a fait fortune — tendrait à remettre les mines aux mineurs.

L'essai en fut tenté, sans succès du reste, dans la mine collectiviste du Rancié, située dans le val de Videssos (Ariège) (1). Citons l'essai du même genre et tout aussi malheureux des houillères de Monthieux, près de Saint-Étienne. L'on peut même ajouter, sans crainte de faire erreur, que les principaux intéressés, les ouvriers mineurs, ne tiennent pas particulièrement à voir se généraliser cette méthode. Participer aux bénéfices, — ainsi que nous l'examinerons plus loin, — dans une proportion qu'ils espèrent toujours plus grande, cela ils le désirent ardemment. Diriger et exploiter, eux-mêmes, à leur profit, mais aussi à leurs risques et périls, les gîtes miniers, il semble bien qu'ils ne s'en soucient guère.

Ce n'est d'ailleurs là qu'une déformation de la doctrine véritable de l'école socialiste, de celle que formulait en 1894, M. Jaurès, de celle que reprenait un des orateurs de ce même parti, M. Cachin, député de la Seine, à l'occasion de débats récents, à la Tribune de la Chambre. La vraie thèse de cette école, il la résumait en ces quelques mots :

« En tout état de cause, la nécessité apparaît à chacun, dans cette assemblée, d'en remplacer au plus tôt les dispositions vieilles et néfastes. (Il s'agit de la loi de 1810). Comment ? Si l'Etat rentrait dans nos vues et obéissait à nos suggestions, il garderait désormais pour lui et il exploiterait lui-même, au profit de tous, les richesses encore enfouies dans notre sous-sol. C'est là notre thèse de toujours, et nous la défendons aujourd'hui plus que jamais (2). »

(1) Journal *l'Information* du 13 avril 1912.

(2) Débats Parlementaires, Ch. des Députés. Séance du 29 octobre 1917 J. O. du 30 octobre 1917, page 2827. Discours de M. Cachin.

Voici donc bien posée la doctrine socialiste contemporaine. Il ne faut pas concéder : que ce soit à l'inventeur, au propriétaire du sol, à un tiers. L'Etat doit retenir pour lui cette source de richesse nationale, en exploitant lui-même, et en conservant pour lui seul le bénéfice total, par le moyen du monopole. D'ailleurs l'école socialiste considère à tel point que le sous-sol ne peut faire l'objet que d'une propriété publique, absolument indivise, que M. Jaurès allait dans l'exposé des motifs de son projet de loi de 1894, jusqu'à anéantir toute prétention des concessionnaires antérieurs à une indemnité dans les termes suivants : « Cette expropriation (au profit de l'Etat, des dits concessionnaires), sera tout simplement la fin d'une spoliation. L'indemnité est la reconnaissance d'un droit. Or les droits du capital fondés sur la force et sur les services provisoires rendus par lui dans une période de l'évolution économique, prennent fin le jour où la nation peut se soustraire à sa force et se passer de ses services. »

L'exploitation industrielle des mines par l'État, qui avait été pratiquée autrefois à Rome, et qui apparaît ainsi à certains comme la seule compatible avec le développement des sociétés modernes, a été tentée, par divers pays étrangers. Et c'est leur exemple que revendiquent à l'appui de leur thèse les théoriciens socialistes. Ils invoquent les résultats obtenus par l'Etat prussien dans ses mines fiscales ; ils prétendent aussi s'appuyer sur les contrats suédois que nous avons étudiés précédemment. Car la Régie intéressée, — c'est-à-dire un partage fait pour un temps donné et suivant certains principes entre un concessionnaire et l'Etat, — ne leur suffit même pas. Ce qu'ils veulent, c'est l'exploitation totale, la Régie directe (1).

Lors de son intervention précitée à la Tribune de la Chambre le 29 octobre 1917 (2), M. Cachin, parlant des mines fiscales prussiennes s'exprimait ainsi : « J'emprunte un

(1) J. O. du 30 octobre 1917, p. 2829. Discours de M. Cachin.

(2) J. O. du 31 octobre 1917, p. 2828. Discours de M. Cachin.

exemple à un autre pays, à l'un de ceux avec lesquels nous sommes en guerre, à l'Allemagne..... Or l'Allemagne s'est trouvée, elle aussi, en présence de demandeurs de concessions de mines. Elle a gardé pour elle nombre de ces exploitations, de même qu'elle exploite ses chemins de fer, de même qu'elle exploite de nombreux services publics qui lui rapportent de superbes bénéfices. » Parlant ensuite de la Suède il ajoutait : « Voici la Suède. Il y a quelques années elle a concédé des mines de fer importantes. Ces mines sont dans la Laponie Suédoise. Ce sont les mines de Gellivare et de Kiruna. En 1908 l'Etat Suédois en a réglé le statut. Il a commencé par dire à la société concessionnaire : Je me réserve d'abord la propriété de 50 0/0 des actions. La moitié, par conséquent, des bénéfices m'appartiendra immédiatement. De plus, je vous avise que je pourrai vous racheter dans vingt-cinq ans et dans des conditions que je formule par avance. Et après le prélèvement que je fais aujourd'hui sur la vente du produit, j'entends qu'il soit progressif, à mesure que nous approcherons de l'échéance de la concession. »

M. Ajam a longuement étudié, — en critique et non en orateur, — au cours de son bel ouvrage sur la Législation minière (1), les résultats obtenus par les mines fiscales du Gouvernement prussien. Il rapporte qu'au cours de séances consacrées par le Landtag prussien, les 20 et 22 mai 1911 à l'étude approfondie de la question, il a été démontré que les exploitations de la Sarre et de la Haute Silésie étaient d'un modeste profit pour l'Etat : D'un revenu brut de 121 millions de marks, elles laissaient un bénéfice net de 11 millions de marks. En outre, elles produisaient moins que les mines privées, elles vendent plus cher et les ouvriers sont moins bien payés. Si bien que le rapporteur de la Commission du Landtag, M. Hirsch, député national-libéral d'Essen, concluait : « C'est pour cela sans doute que de toutes les industries, l'industrie minière est peut-être celle qui se prête le moins à une exploitation par l'Etat. »

(1) Ajam, *op. cit.*, p. 115.

Si l'exemple des mines fiscales prussiennes semble peu encourageant, celui tiré des contrats suédois, n'est pas plus déterminant. Intervenu dans des conditions tout à fait particulières et locales, étant d'ailleurs un mode non pas de régie directe, mais de simple régie intéressée, la convention passée par le Gouvernement suédois ne peut servir de modèle aux partisans de l'exploitation d'Etat. Elle a été beaucoup plus un expédient politique qu'un type de nouveau régime économique.

Mais si les bénéfices de la régie d'Etat ne sont pas actuellement remarquables, diront les théoriciens de l'école socialiste, c'est que l'expérience n'a pas été tentée suffisamment en grand.

Le jour où l'Etat aura repris en main toutes les exploitations minières du pays, — sans qu'on sache d'ailleurs dans quelles conditions il réglera les droits acquis par les concessionnaires antérieurs, — il aura non seulement repris son bien propre, ce qui lui a toujours et de tout temps appartenu ; mais encore en mettant en activité tout le sous-sol national, il donnera un développement considérable à des domaines actuellement improductifs, parce qu'inexploités ; il mettra fin aux abus des concessionnaires, qui ne se soucient pas de l'intérêt général et ne cherchent qu'à réaliser de gros bénéfices. Enfin il permettra d'améliorer considérablement, ainsi que le voulait M. Jaurès, le sort des ouvriers mineurs.

Sur ce dernier point nous allons voir d'ailleurs que le sort des ouvriers mineurs a depuis longtemps, préoccupé les pouvoirs publics, et qu'il n'est pas besoin, pour le rendre meilleur, de réaliser la monopolisation, chère au parti socialiste.

Quant à l'ensemble du système il paraît judicieux de conclure avec M. Berthelemy (1) que « l'exploitation en régie fait perdre à l'industrie minière les avantages de la concurrence » ; que cette industrie est « une industrie ordinaire

(1) Berthelemy, *op. cit.*, p. 720.

exigeant une liberté d'allures, un esprit d'initiative incompatibles avec le formalisme administratif. »

Il nous paraît cependant possible d'apporter un tempérament à l'opinion un peu absolue du savant professeur.

Il est bien certain que ce serait au fond mal servir l'intérêt public, qui exige avant tout que les richesses minières soient prospectées et exploitées, que de confier en toute circonstance la charge et l'initiative des recherches à l'État et de lui laisser supporter les aléas des exploitations. L'État n'obtiendra jamais de ses fonctionnaires désintéressés le zèle des particuliers, attirés par l'espoir de la concession. On peut également considérer comme acquis, sans parti pris, que le coût de la production par l'État est plus élevé que le coût de la production par les particuliers, au détriment des consommateurs.

Mais ce n'est pas à dire cependant que la régie des mines soiten toute hypothèse une mauvaise chose : Si certaines conditions particulièrement favorables se rencontrent, (facilités matérielles, possibilités d'exploitation rémunératrice, etc.), il n'y a pas de raison valable de prohiber l'exploitation d'État. Il semble que l'on aurait tort de poser le principe que l'État ne devra jamais exploiter en régie, tout comme on serait peu fondé à décider qu'il devra toujours user du monopole. En vérité, c'est affaire d'espèces. Et c'est bien ainsi que l'ont très justement compris les plus récents projets de réforme minière. Le projet Millerand du 30 juin 1910, comme le projet Loucheur du 10 janvier 1918, disposent que l'État concèdera les mines suivant les règles de 1810, à moins qu'il ne retienne pour lui l'exploitation selon les circonstances dont il restera juge. Ce que l'on peut dire c'est que se trouve vérifié une fois encore le vieil axiome, — toujours vrai, — que les solutions mixtes sont les meilleures ; et que spécialement en notre matière, comme les occasions d'exploitation directe et satisfaisante par l'État semblent devoir être rares, il convient avant tout de ne décourager en rien l'initiative privée.

B. Conditions relatives au travail.

Ainsi que nous l'avons indiqué au début de ce chapitre, il nous paraît nécessaire de compléter les explications qui précèdent par quelques indications sur les conditions relatives au travail.

Les intérêts des ouvriers mineurs, disions-nous, ont depuis longtemps préoccupé les pouvoirs publics et de fait l'on serait en droit d'affirmer que la législation qui leur est propre a toujours été véritablement en avance sur les dispositions destinées à améliorer le sort des autres travailleurs.

Bénéficiant déjà de faveurs spéciales, (lois des 29 juin 1905 et 31 décembre 1913) en ce qui concerne la durée du travail, ils ont également été mieux traités que les ouvriers des autres industries au point de vue des retraites, par les deux lois des 29 juin 1894 et 25 février 1914.

Il nous semble utile de noter encore vers quels buts doit tendre, en ce qui les concerne, la nouvelle législation minière.

Salaire minimum.

Une des questions qui préoccupait le plus M. Jaurès et qui n'a jamais cessé d'ailleurs de figurer au rang des revendications de l'école socialiste, est celle du salaire minimum.

Théoriquement, ainsi que le dit très justement M. Ajam (1), « on conçoit le salaire comme la représentation aussi exacte que possible de la valeur du service rendu par l'ouvrier dans la confection du produit. »

Mais d'autre part, l'ouvrier étant dominé par l'impérieuse nécessité de gagner l'argent nécessaire à sa vie et à celle de sa famille dans un lieu et un moment déterminés, il semble bien qu'il doive exister un tarif minimum des salaires, auquel les théoriciens socialistes voudraient donner un caractère légal. De là à réclamer la création, par la voie législative, d'un salaire minimum, il n'y a qu'un pas à franchir : Et depuis longtemps ce pas a été franchi.

(1) Ajam, *op. cit.*, p. 156.

Ce qui donne aux parlementaires qui ont assumé la charge de soutenir, en toutes circonstances, les intérêts des ouvriers mineurs, la volonté tenace et l'espoir d'aboutir, c'est qu'ils ont à invoquer, à l'appui de leur thèse, l'exemple de l'Angleterre.

L'Angleterre en effet, où l'industrie minière a atteint un développement et une prospérité remarquables, a décidé, à la suite d'une grève extrêmement sérieuse survenue dans ses charbonnages en 1912, d'adopter le régime du salaire minimum. Admis par les propriétaires de mines, le projet du gouvernement qui donnait satisfaction aux désirs que les plus audacieux des grévistes osaient à peine formuler, a été voté par les Chambres britanniques et mis en application sur le champ (1). Mais les conditions d'exploitation ne sont pas du tout semblables en Angleterre et en France :

On peut dire que les mineurs anglais travaillent sans le concours d'ingénieurs. La Grande Bretagne a crû, de tout temps, pouvoir se passer d'eux au point de vue technique, grâce à la richesse inouïe et à la faculté d'extraction de ses gisements et il en est résulté cette conséquence qu'il n'y a pas d'intermédiaire entre le directeur de la mine et l'ouvrier. Lorsque les conditions du travail se modifient, indépendamment de l'effort de celui-ci et à son détriment, (irrégularité des couches de charbon, difficultés d'extraction, augmentation du coût de la vie) le mineur anglais qui n'a pas d'ingénieur susceptible de prendre, en connaissance de cause et sur le champ une mesure équitable en sa faveur, se retourne vers sa Fédération. Celle-ci à son tour s'adresse aux pouvoirs publics, et c'est cette situation particulière, qui a décidé le Gouvernement britannique à créer un salaire minimum assurant la vie de l'ouvrier dans des conditions normales.

Il n'en est pas de même en France, où l'on peut dire, sans exagération, que l'ingénieur restant en contact permanent avec l'ouvrier, a vu son rôle se modifier jusqu'à faire de lui un véritable arbitre entre le capital et le travail.

(1) *Echo des Mines*, n° du 7 mars 1912.

Il existe d'ailleurs dans notre pays des difficultés d'un autre ordre : Le mineur français est payé à la tâche, à la tonne de minerai extraite. D'ailleurs, l'établissement du salaire à l'heure est ardemment souhaité par toutes les organisations ouvrières et particulièrement par les groupements professionnels des mineurs ; leurs congrès tenus à intervalles réguliers, — avant la guerre actuelle, — ont toujours combattu le salaire à la tâche, comme contraire à la dignité et à la santé du travailleur. Mais il faut bien convenir que, dans l'industrie minière, le travail à la journée est à peu près impossible. Comment dans l'immense étendue de terrain qui constitue la mine, surveiller le travail de chacun ? Comment admettre que les industriels conserveraient des ouvriers qui n'étant plus dans l'obligation de produire pour être payés, se montreraient certainement moins assidus et moins laborieux ? Enfin le travail à la tâche est le seul qui permette une production intensive. Il semble à peu près certain que l'établissement du salaire minimum aurait, pour première conséquence, une sérieuse diminution de cette production, de nature à nuire aux intérêts généraux, commerciaux et économiques du pays.

Nous devons signaler d'autre part, pour être complet, que dans les grands centres miniers français, des conventions variées ont été passées entre les compagnies et les ouvriers, (conventions d'Arras en 1890 par exemple), qui ont fixé sinon un salaire minimum, mais tout au moins le salaire moyen d'une journée de travail avec majoration de primes.

Quoi qu'il en soit, on doit conclure que si la thèse du salaire minimum est d'une réalisation pratique difficile, il est incontestable que le travail de l'ouvrier mineur qui est pénible, qui exige de la vigueur et de l'expérience mérite une large rétribution. S'il paraît pour le moins prématuré de demander au Gouvernement, dans l'état actuel de notre développement social, de réglementer les salaires par des dispositions législatives, rien n'empêche, bien au contraire, les divers intéressés d'arriver par des accords particuliers à des améliorations notables, susceptibles d'heureux et féconds résultats pour les uns comme pour les autres.

Participation aux bénéfices

Nous achèverons nos indications sur les conditions relatives au Travail, par l'examen d'une question, ignorée des rédacteurs de la loi de 1810, mais qui a pris en ces dernières années une importance considérable, celle de la participation aux bénéfices.

Cette question est d'ailleurs d'une complexité assez grande. Nous avons vu au cours de nos explications précédentes, que la nationalisation complète des mines était la doctrine, que nous pourrions appeler doctrine type, de l'école socialiste. Pour les partisans de ce système, la participation aux bénéfices est un mot, sinon vide de sens, du moins dénué d'intérêt. Réalisant lui-même tous les bénéfices, l'Etat aurait comme fonction principale de les répartir équitablement entre les travailleurs.

Mais à défaut de leur idéal, dont ils savent la réalisation intégrale bien incertaine, en tous les cas encore lointaine, les théoriciens de la Régie d'Etat accepteraient, à tout prendre, sous le présent régime d'attribution des concessions, une forme de participation aux bénéfices, qui leur donnerait une satisfaction partielle. Dans quelles conditions pourrait se produire cette participation : C'est ce qu'il y a lieu de déterminer.

A notre sens, l'expression « participation aux bénéfices » est susceptible d'une triple interprétation :

Ou bien ce sera la participation d'Etat c'est-à-dire, le prélèvement opéré, dans des conditions déterminées, de certaines sommes au profit du Trésor public. C'est là la méthode que nous avons vue employée par le Gouvernement depuis un certain nombre d'années vis-à-vis des demandeurs en concession sous la forme des fonds de concours.

Ou bien, — au lieu et place de cette participation qui a, au regard des organisations professionnelles, le grave défaut de ne leur procurer, en principe, aucun avantage, — ce sera la participation proprement ouvrière.

Celle-ci à son tour peut se comprendre de deux manières : Elle sera soit collective, c'est-à-dire au profit du groupement professionnel, du syndicat auquel est affilié le mineur, et qui

en répartira le montant ; soit individuelle, c'est-à-dire au profit direct de chaque ouvrier, qu'il appartienne ou non à une association corporative.

Enfin, cette participation ouvrière pourra être obligatoire ou facultative.

*
* *

La participation directe de l'État, à laquelle le vote prochain du projet de loi Loucheur donnera le caractère légal, n'est encore dans l'état actuel de nos textes, qu'un expédient pratique découvert par nos ministres des Travaux Publics pour rendre onéreuses des concessions que la loi de 1810 voulait gratuites.

Nous savons que pour tourner les termes impératifs de cette loi, on a imaginé, depuis une douzaine d'années, le système des subventions à titre de fonds de concours ; grâce auquel le ministre fixait au futur concessionnaire certaines conditions préalables, d'ordre matériel et pécuniaire. A l'origine, on ne peut dire que cette méthode fut vraiment une participation d'État. C'était plutôt, dans le but de mettre un véritable prix à des exploitations qu'on ne voulait plus concéder gratuitement, une obligation imposée par l'État, sous forme de lettre bénévolente, insérée au *Journal Officiel* à la suite du décret de concession, de subvenir, selon les circonstances variables de temps et de lieu, aux frais de certains travaux particuliers : création de voies ferrées, constructions de routes, d'hôpitaux, d'écoles.

Nous nous souvenons que le Conseil d'État, consulté, avait refusé d'admettre la légalité de ces dispositions, tout en suggérant au ministre de déposer un projet nouveau qui eut donné force de loi à des méthodes, qui pour bonnes qu'elles fussent en pratique, étaient nettement illégales. Le projet Barthou consécutif à cet avis du 26 décembre 1907, instituait la participation régulière de l'État. Il ne vint pas en discussion et fut remplacé par le projet Millerand, du 30 juin 1910.

Celui-ci dans son article 60 admettait nettement ce point de vue : L'État fera d'abord procéder à une estimation générale du capital de premier établissement des mines, capital

qui sera déterminé, dit le projet « comme étant celui qui serait actuellement nécessaire pour établir la mine avec la production effective maximum qu'elle a pu atteindre avec le concessionnaire actuel ».

Ce chiffre, bien difficile d'ailleurs à connaître, une fois établi, l'État en considérera le dixième comme le dividende maximum légal des actionnaires. Au-dessus de ces 10 0/0 l'État prendra 200/0 des bénéfices supplémentaires, de ce que l'on a appelé l'extra-bénéfice. Si cependant le chiffre des bénéfices des trois dernières années dépasse 10 0/0, c'est ce chiffre qui sera considéré au profit des actionnaires comme le bénéfice normal, et l'État ne prélèvera 20 0/0, que sur l'excédent de cette moyenne consolidée par lui.

Nous devons ajouter que la Commission des Mines de la Chambre n'accepta pas ce système et que, surtout après le vote dans la loi de finances de 1910, du relèvement du taux des redevances, elle fut d'avis que ce texte chargerait à l'excès les concessionnaires futurs, en même temps que, s'appliquant aux mines anciennes, il constituerait une grave violation du principe de la non rétroactivité des lois.

Elle se contenta de fixer dans l'article 17 projeté, un certain nombre de charges facultatives au rang desquelles ne figurait pas la participation de l'État.

Mais l'idée que nous exposons a fait son chemin depuis cette époque et le nouveau projet Loucheur que nous retrouverons bientôt, reprend à son tour la participation fiscale obligatoire, dont son article 2. § 8 pose une fois encore le principe.

Une autre difficulté se présente d'ailleurs. Comment employer la participation de l'État ? Doit-on incorporer les sommes qu'elle représente au Budget général, sans destination particulière ? Doit-on, au contraire, les réserver pour être affectées à des études et recherches intéressant l'industrie minière ? Doit-on enfin les utiliser pour améliorer les conditions de travail et de vie des ouvriers mineurs ?

Chacune de ces prétentions a ses adversaires et ses défenseurs. Quant à présent, et avant qu'à l'occasion de la discussion prochaine du projet Loucheur la question

ne soit définitivement réglée, nous pouvons dire que ce sont aux deux dernières modalités que s'est fixée la pratique gouvernementale.

En l'absence d'un texte législatif organisant la participation de l'État, le système des « fonds de concours », n'a pas cessé d'être appliqué jusqu'à ce jour ; et à titre d'exemple, il y a lieu d'indiquer l'engagement souscrit récemment (septembre 1916) par un demandeur en concession, la société des Mines de Borratha. Cette société a obtenu à cette époque la concession des mines de wolfram et métaux connexes de Leucamp (Cantal).

Elle s'est engagée à « verser à l'État à titre de fonds de concours, une fraction des bénéfices nets annuels de l'exploitation de la mine. Les sommes ainsi versées seront mises à la disposition de l'État pour être affectées par moitié à des études et des travaux connexes intéressant l'industrie minière en France, et par moitié à des institutions d'assistance et de prévoyance au profit des ouvriers mineurs.

Le versement dû à l'État continuera à être effectué par la société concessionnaire, dans le cas où une disposition législative donnerait aux fonds versés une affectation différente de celle spécifiée ci-dessus (1) ».

* * *

La participation des ouvriers aux bénéfices, qu'elle soit collective ou individuelle est un des graves problèmes de la vie économique contemporaine. Ce problème n'est pas spécial aux travailleurs des mines, il intéresse l'industrie toute entière ; mais cependant il revêt un caractère d'acuité particulière en ce qui concerne les ouvriers mineurs.

La participation individuelle est le système le plus simple de tous : A la fin de chaque année l'ouvrier reçoit au prorata de son temps de présence sur les travaux, une somme variable, proportionnelle aux bénéfices justifiés de l'entreprise. Ce système est vivement critiqué par les économistes et les syndicats : d'une part on lui reproche d'être

(1) *Echo des mines*, n° du 24 septembre 1916.

une faculté donnée aux exploitations prospères de concurrencer les exploitations pauvres en offrant aux ouvriers l'appât d'un salaire supplémentaire, que les secondes ne peuvent payer. D'autre part, on y voit un moyen d'avantager des ouvriers privilégiés et de provoquer des rivalités entre camarades inégalement payés.

La participation collective semble bien être le système préféré des organisations professionnelles des mineurs. Elle peut, du reste, être conçue de diverses manières, qui toutes se réfèrent cependant aux idées générales suivantes :

Il y aura lieu, à défaut d'accords particuliers entre les parties, à prélèvement, sur les bénéfices nets, d'une somme égale habituellement à 10 0/0 de ces bénéfices, qui sera répartie entre les ouvriers proportionnellement aux salaires payés dans l'année ; elle sera distribuée même aux ouvriers ayant quitté la mine ; les reliquats non réclamés seront versés à une œuvre d'assistance ou de retraite. Ces diverses opérations seront contrôlées par un comité dans lequel siègeront des ouvriers élus par leurs camarades(1).

Mais une autre idée s'est fait jour depuis quelques années avec une grande force et s'est imposée dans les milieux parlementaires, au point d'avoir été consacrée par une loi, la loi du 26 avril 1917.

C'est l'idée des « actions de travail » formulée en 1910 par M. Millerand alors ministre des Travaux Publics, à la suite du Congrès des mineurs d'Albi de mars 1910 qui avait adopté les deux vœux suivants :

« Article 1^{er}. — Les ouvriers sont actionnaires dans les mines où ils sont occupés, par le seul fait de leur travail. Les actions auxquelles ils ont droit sont attribuées au syndicat qui les représente et qui fera la répartition des bénéfices au prorata des journées de travail effectuées dans l'année.

« Article 2. — Le syndicat sera représenté au conseil d'administration proportionnellement au nombre d'actions

(1) *Revue le Parlement et l'Opinion* : 10 juillet 1911. Article de Monsieur Malpeyre, conseiller à la Cour de Cassation.

qu'il détient. Les administrateurs ouvriers sont élus au scrutin de liste (1) ».

M. Millerand, répondant à une question de M. Jaurès, déclarait à la Tribune de la Chambre : « J'introduirai dans cet article (l'art. 17 du projet) une clause à laquelle j'attache au point de vue social, le plus grand intérêt et la plus grande valeur, clause qui imposera aux concessionnaires d'organiser sous la forme d'actions de travail la participation des travailleurs aux bénéfices. Nous reproduirons ainsi l'expérience poursuivie en Angleterre, dans certaines mines et dans certains chantiers de constructions navales pour appeler les ouvriers au même titre que les capitalistes, comme les autres actionnaires à participer aux bénéfices de l'entreprise, individuellement ou collectivement (1) ».

Ce système des actions de travail constitue la forme pratique de la participation ouvrière aux bénéfices. Dans les sociétés anonymes, une partie du capital social sera représenté par des actions ouvrières ayant comme les actions de capital, droit à l'intérêt et au dividende, mais qui seront à la seule disposition des ouvriers et employés de la société. Elles seront de valeur modeste, et ne devront être vendues, au cas où leurs propriétaires voudraient s'en défaire, qu'à la société elle-même ou à un autre ouvrier de la société. Elles ouvriront à leurs porteurs ouvriers le droit d'être représentés proportionnellement à leur nombre, dans les conseils d'administration et les assemblées générales. C'est à peu près dans les termes qui précèdent que la loi du 26 avril 1917, loi dite sur les sociétés anonymes à participation ouvrière (2), — votée sur la proposition de M. Chéron, — a, disposant pour toutes les industries en général, conçu le système de la participation ouvrière facultative aux bénéfices :

Les actions de travail devront être remises au personnel salarié constitué en société commerciale coopérative de main-d'œuvre, ou pour mieux dire à la société coopérative elle-même ; mais ne pourront en aucun cas être attribuées

(1) Journal *l'Information*, n° du 7 juin 1912.

(2) J. O. n° du 28 avril 1917.

individuellement aux salariés de la société. Tout le personnel âgé de plus de 21 ans et attaché à l'entreprise depuis au moins un an, devra obligatoirement et exclusivement faire partie de la société. Les actions de travail qui, avec les actions de capital composeront l'actif de la société anonyme, seront nominatives, inscrites au nom de la société coopérative de main-d'œuvre, inaliénables et incessibles. La société ouvrière devra être obligatoirement représentée aux assemblées générales et aux conseils d'administration.

Mais c'est bien le projet du 30 juin 1910 qui dans son article 18, devenu l'article 17 de la Commission des Mines, a le premier, dans notre droit, posé le principe de la participation ouvrière aux bénéfices.

La participation individuelle, comme la participation collective, firent l'objet de plusieurs amendements et contre-projets. Ni l'une ni l'autre d'ailleurs n'étaient obligatoires : car, s'il avait paru sage de les prévoir parmi les charges à imposer éventuellement aux concessionnaires, il avait bien semblé au Gouvernement qu'elles ne pouvaient être ordonnées en toutes circonstances. Le Gouvernement, aussi bien en 1910 que lors du vote de la loi de 1917, a estimé qu'il était de son devoir de fixer les idées directrices, de tracer les grandes lignes d'organisations qu'il souhaitait voir se réaliser ; il n'a pas crû pouvoir obliger les exploitants à associer toujours leurs ouvriers aux bénéfices.

Le plus grave défaut que présente aux yeux des industriels le système des actions de travail, est de faire entrer le personnel ouvrier dans la gestion des entreprises en nommant des délégués aux organismes directeurs des sociétés.

Mais il est à croire que ces méthodes récentes, qui du fait même qu'elles sont nouvelles, peuvent inquiéter certains esprits timorés, ne sont pas par elles-mêmes mauvaises et condamnables. Une grande société métallurgique de France, qui compte parmi les plus prospères et les plus sérieuses, la Société des Usines de la Basse-Loire, ne voyait-elle pas son

conseil d'administration s'adresser en ces termes à l'assemblée générale extraordinaire du 8 janvier dernier :

« L'évolution qui s'est faite dans les idées sociales, et la nécessité de plus en plus grande que l'on reconnaît d'arriver à une union entre ce que nous pourrions appeler, le capital travail et le capital actions, nous ont amené à envisager la participation de nos ouvriers aux bénéfices.

« Cette question qui a déjà été soulevée au Parlement et qui a abouti au vote de la loi du 26 avril 1917 est trop à l'ordre du jour pour que vous ne nous suiviez pas dans les idées que nous vous présentons, étant donné que l'union ainsi faite ne peut être que profitable aux intérêts généraux de notre société (1). »

*
* * *

Ainsi donc la participation collective ouvrière aux bénéfices, entrée dans nos Codes depuis peu, commence aussi à entrer dans nos mœurs. Sous la forme facultative, nous devons, en toute sincérité, la considérer comme un bien ; obligatoire elle aurait pu causer une ruine irréparable.

Il faut ajouter, pour être juste, que l'industrie française, et particulièrement, l'industrie minière, avait levancé le Parlement dans cette voie et que depuis longtemps elle pratiquait, en fait, la participation.

Ainsi que nous l'avons noté en étudiant la question du salaire minimum, les Compagnies houillères du Nord et du Pas-de-Calais ont institué, par les Conventions d'Arras, un salaire moyen avec des primes et des majorations. Il en est de même pour les Compagnies de la Loire, qui ont signé avec leurs ouvriers une convention spéciale. N'est-ce pas là une vraie participation ?

On doit reconnaître à la participation tous les caractères d'un puissant instrument de paix sociale. Mais les résultats heureux que nous constatons n'ont été obtenus (on ne saurait trop le répéter) que parce que le mode de participation a varié suivant les coutumes et les régions, en un

(1) *Echo des mines* n° du 27 janvier 1918.

mot. parce que sa fixation a été laissée à la liberté des intéressés. C'est d'ailleurs la difficulté d'établir une formule générale de participation ouvrière, capable de s'appliquer aux cas si différents qui se présentent dans les mines, qui a fait écarter cette idée lors de la rédaction du dernier projet de loi Loucheur.

Aux séances du Comité consultatif des mines, créé par décret du 9 novembre 1917 et chargé de la mise au point du projet, les représentants mêmes des ouvriers, ont combattu cette institution. Ils ont émis l'avis que l'État doit stipuler à son profit personnel toute la participation qu'il sera possible d'imposer, et que c'est sur les fonds généraux du budget que doivent être dotées les œuvres sociales intéressant la classe ouvrière, de manière à ne pas créer entre les mineurs des inégalités de traitements (1).

Participation fiscale obligatoire de l'État, participation facultative des travailleurs, ainsi se résume, dans le dernier état des textes et des mœurs, la vérité législative et sociale de demain.

(1) Congrès général du Génie civil, 1918. Rapport de M. Dayras, page 384.

CHAPITRE IV

Les tentatives de réformes. L'état actuel de la question minière.

Nous venons d'étudier, en les groupant dans un chapitre unique, d'une part les critiques qu'a soulevées la loi de 1810, de l'autre les améliorations que juristes et économistes ont proposé de lui apporter.

Il nous paraît utile de noter maintenant dans leur ordre chronologique, les principaux projets qui, sortant du domaine des discussions théoriques, ont tenté de réaliser ces modifications du régime minier français. Nous verrons aussi comment a évolué la question au cours de ces dernières années, comment se sont développés, peu à peu, au milieu des vicissitudes constantes des événements et des idées, les principes généraux et essentiels, qui viennent d'aboutir au récent projet de réforme minière (1).

Ce projet déposé le 10 janvier 1918 par M. Loucheur, actuellement ministre de l'Armement, sera examiné par nous dans un chapitre final qui formera la conclusion logique de notre travail.

La loi du 21 avril 1810 a fait l'objet au cours du XIX^e siècle et dans les premières années du XX^e, de multiples propositions de réforme. Nous n'étudierons pas toutes ces tentatives, dont un grand nombre n'ont qu'un intérêt purement documentaire. Mais nous nous arrêterons aux principales, à celles qui, au moment de leur apparition, ont, pour ainsi dire, cristallisé soit l'opinion publique, à laquelle le pro-

(1) Voir sous ce chapitre la collection des Archives Parlementaires.

blème minier n'a jamais été indifférent, soit les idées souvent opposées des doctrinaires et des praticiens.

Nous pouvons dès maintenant faire cette constatation d'ordre général que toutes les tentatives de refonte ont été imposées, soit par le désir de limiter la part des profits du capital jugés excessifs, soit par l'intention de restituer à l'inventeur la propriété de la mine par lui découverte, soit par la volonté de remettre l'exploitation des gisements souterrains entre les mains de l'État.

Les Tentatives de Réformes

En 1814, c'est-à-dire au lendemain même du vote de la loi de 1810, les propriétaires de la région de Saint-Étienne demandèrent le retour à la loi de 1791, qui était plus avantageuse pour les propriétaires du sol. Leur prétention n'obtint aucun résultat.

Mais dès 1832, il apparaissait déjà à certains économistes que le principe de gratuité, qui favorisait l'extraction des richesses minières par l'appât d'un gain énorme, — et qui nous l'avons constaté, avait, à cette époque, les plus heureuses conséquences, — était un principe erroné qui devait être transformé. Voyer d'Argenson déposait, à cette date, une proposition, dont le dispositif général nous paraîtrait, même aujourd'hui, singulièrement osé et révolutionnaire. « Les dispositions de la loi du 21 avril 1810, disait-il, qui autorisent le gouvernement à accorder de nouvelles concessions de mines sont abrogées. Toute concession faite en vertu de cette loi sera révisée et confirmée ou modifiée par une loi spéciale.

« Au commencement de la session de 1832, le gouvernement remettra à la Chambre des Députés un tableau analytique de ces concessions avec les documents relatifs à chacune d'elles.

« Conformément à la disposition de l'article 4 de la loi du 20 juillet 1791, toute concession antérieure à la loi du 21 avril 1810 cessera d'avoir son effet à l'expiration du terme fixé par le titre du concessionnaire, ou au plus tard à l'expiration

des cinquante années écoulées depuis la publication de la loi précitée. »

En 1847, le Gouvernement déposa un projet qui revisait complètement la loi de 1810 ; mais la Révolution arrêta cette première étude.

Elle fut reprise par une Commission instituée par le ministre des Travaux Publics et qui, sous la présidence de M. Jean Raynaud, élaborait un projet en 134 articles.

Aux termes de ce projet, les concessions étaient mises en adjudication publique. L'État avait la faculté d'exploiter lui-même, de manière à fournir les produits minéraux à bon marché aux entreprises d'intérêt général, et à développer des moyens de travail dans les centres privés de ressources agricoles ou industrielles. Si la mine était concédée, le concessionnaire pouvait être astreint à ne jamais vendre les produits de son exploitation au-dessus d'un chiffre fixé par l'Administration elle-même.

Le projet fut soumis au Conseil général des Mines, et cette assemblée, après l'avoir modifié sur certains points, le transmit au Conseil d'État. La section législative en accepta une partie, mais l'Assemblée générale du Conseil d'État l'ayant repoussé, il n'en fut plus question.

En 1860, il y eut la proposition Dalloz, demandant pour le personnel des mines, l'exemption de la cote mobilière et de la conscription. En 1861, le ministre des Travaux Publics présenta un nouveau projet. Ni l'un ni l'autre n'aboutirent. Le second provoqua cependant les observations du Conseil d'État sur la nécessité de modifier la législation en ce qui concernait les usines métallurgiques. Ce fut l'origine et la raison de la loi du 9 mai 1866, qui régla les rapports commerciaux des maîtres de forges et des concessionnaires de mines de fer, en rendant à ces derniers la liberté complète du commerce de leurs minerais.

L'industrie houillère traversa une crise très grave après la guerre de 1870-1871. Cette crise provoqua le 13 février 1873 le dépôt d'une proposition de loi tendant à l'ouverture d'une enquête parlementaire sur la situation pénible de l'industrie

minière et les moyens d'y remédier. M. de Rotours et ses collègues motivaient leur proposition par « la rareté et le prix croissant de la houille, jetant la perturbation dans un grand nombre d'industries et imposant en même temps, aux populations, un renchérissement des conditions de la vie. »

L'Assemblée Nationale nomma une commission de vingt-deux membres, chargée de formuler des conclusions sur les divers points visés par la proposition précitée. M. de Marcère, rapporteur, conclut à la revision de 10 articles de la loi de 1810. Il affirmait la nécessité « d'une propriété bien déterminée, hors des atteintes de l'État et du propriétaire du sol ».

A la même époque, et sous l'empire des mêmes préoccupations, le ministre des Travaux Publics avait institué une Commission spéciale de revision, dont M. Dupont, professeur de législation à l'Ecole des Mines fut le rapporteur. Il conclut à la modification de 17 articles tout en conservant comme M. de Marcère le principe de la loi. « Il faut se garder, disait-il, d'aucune modification en ce qui concerne la constitution de la propriété des mines. »

Les rapports de MM. de Marcère et Dupont furent corroborés par d'autres émanant des grands groupements industriels : Comité Central des Houillères françaises, Comité des Houillères du Nord, Comité des Houillères de la Loire, Société d'industrie minérale de Saint-Étienne. Un grand nombre de députés des régions minières apportèrent également, sous forme d'amendements, leur contribution d'observations et d'études. Un nouveau projet établi par M. Lamé Fleury, directeur général des mines, fut déposé au Sénat en 1877 au nom du Gouvernement par MM. Paris et Caillaux. Tout en maintenant les principes essentiels, ce projet, qui en ses 49 articles refondait les 96 de la loi de 1810, comportait de sérieux changements dans l'interprétation et l'application de la loi, changements qui auraient permis peut-être de résoudre les difficultés qu'une pratique de 67 années avait pu révéler.

Le Conseil d'État s'opposa à cette modification dont la

nécessité ne lui apparaissait pas avec une netteté et une force suffisantes, pour que soit couru le risque de soulever de nouveaux conflits en remettant la loi en discussion. Il insistait pour que les modifications de détail, sur lesquelles l'accord paraissait exister, soient seules étudiées et mises au point. Le Gouvernement s'inclina et ne présenta qu'un projet restreint qui devint la loi du 27 juillet 1880. La revision, dans le vrai sens du mot, venait d'échouer après un effort et malgré un travail considérable.

A partir de ce moment les propositions se succédèrent, nombreuses et multiples :

Proposition de MM. Reyneau et Gillot du 21 novembre 1882, tendant à la réduction de la journée de travail à 8 heures, à la création de délégués mineurs, de commissions d'arbitrage et de caisses de secours ; proposition de MM. Emile Brousse et Giard ; proposition de M. Girodet, l'une et l'autre déposées le 15 mars 1884, et demandant toutes deux, avec des modalités diverses, que la propriété des mines fasse retour à l'État. Ces trois propositions ne firent même pas l'objet de rapports devant la Chambre.

La question minière allait être posée, du reste, vers la même époque sous un jour particulièrement crû, si l'on peut dire, devant l'opinion publique angoissée.

Une grève terrible, avait éclaté dans les charbonnages d'Anzin et avait causé des chômages très graves pour la classe ouvrière. A la suite d'une interpellation de MM. Clovis Hughes et Girard, la Chambre avait décidé, en sa séance du 2 février 1884, d'ouvrir une enquête parlementaire sur les causes de la grève et la situation minière. Le soin de conduire cette enquête fut confié à une commission de 44 membres, ou pour être plus exact, à une sous-commission spécialement chargée de la question, cependant que la commission elle-même devait s'enquérir de la situation générale des ouvriers en France.

M. Clémenceau, — notre actuel président du Conseil, — fut nommé rapporteur de cette sous-commission. Les pages qu'il écrivit à cette occasion et qui constituent un des plus

beaux rapports dont le Parlement puisse s'honorer, mériteraient d'être reproduites en entier.

« La loi de 1810, dit-il dans sa conclusion, n'a jamais été amendée qu'en faveur des Compagnies. Elle doit être complètement révisée. Nous croyons qu'il faut revenir au régime de la loi de 1791, c'est-à-dire au principe de l'aliénation temporaire du domaine national.

« Les contrats de concession du domaine national doivent donc être révisés, et les cahiers des charges des concessionnaires, muets jusqu'ici sur les rapports économiques des Compagnies et des ouvriers, doivent être mis en harmonie avec le principe de la justice sociale.

« Alors même que le principe de la concession perpétuelle serait maintenu, on pourrait, par exemple, imposer aux compagnies le système de la participation aux bénéfices. Le droit de l'État à cet égard n'est pas douteux. Il est évidemment libre de déterminer les conditions auxquelles il lui convient d'aliéner temporairement le domaine national.

« Le même raisonnement s'applique en ce qui concerne les chambres syndicales. Dans l'industrie privée, lorsque les syndicats patronaux entreprennent la lutte contre les syndicats ouvriers, l'État n'a pas de moyens d'intervenir, et c'est aux ouvriers, qui sont le nombre, qu'il appartient de se grouper pour la résistance. Mais dans l'industrie créée par une concession d'une partie du domaine national, il appartient à l'État de fixer d'avance les droits des parties et de les faire respecter. »

Et M. Clémenceau concluait avec hardiesse qu'il y aurait lieu de prévoir des sanctions pénales contre les Compagnies qui auraient gêné l'organisation syndicale des mineurs.

Nous devons admirer sans réserve, — surtout en nous souvenant de sa date, (1884) — ce rapport si pénétrant, si précis, si rempli de vues d'avenir, de M. Clémenceau. Il pose avec netteté la plupart des principes au sujet desquels il a été tant discuté depuis quelques années et dont quelques-uns, à trente quatre années d'intervalle, vont incessamment

être consacrés, — sous sa présidence, — par des textes législatifs nouveaux.

Quoi qu'il en soit, et sans anticiper, nous pouvons dès à présent constater que c'est de ce rapport, que la plupart des propositions et projets ultérieurs ont tiré leur substance et justification.

Le 26 mai 1886, M. Baïhaut, ministre des Travaux Publics, déposait au nom du Gouvernement, un projet de loi, réunissant en un seul texte l'ensemble de la législation minière. Ce projet conforme à l'ordre du jour voté par la Chambre à la suite de l'interpellation sur les événements de Decazeville, et qui prescrivait de « sauvegarder les droits de l'État et les intérêts du travail », abrogeait les lois en vigueur et leur substituait un texte nouveau en 151 articles. Les principales caractéristiques en étaient : suppression de la classe des minières, attribution de la mine à l'inventeur ou à son défaut par voie d'adjudication ; la surface maxima devait être de 800 hectares pour les mines de combustibles et de 500 pour les autres mines ; les recherches ne pouvaient avoir lieu que sur un permis administratif ; plus de redevances tréfoncières ; maintien des redevances à l'État ; déchéance des concessions inexploitées depuis deux ans.

Vers la même époque étaient formulées plusieurs autres propositions, d'initiative parlementaire : Propositions Francis Laur (15 février 1886), Déjardin-Verkinder (23 octobre 1886) Wickersheimer (28 novembre 1886).

Toutes les trois furent étudiées par une Commission spéciale en même temps que le projet du Gouvernement. Le rapporteur, M. Jacques Piou, proposa, dans un travail remarquable, que la mine fut attribuée à l'inventeur, et que, une fois instituée, elle constituât une propriété immobilière, distincte de celle de la surface, perpétuelle, disponible et transmissible comme les autres biens.

Mais aucun de ces projets ne vint en discussion devant la Chambre.

La proposition déposée le 19 novembre 1889 par MM. Ferroul, Baudin et plusieurs de leurs collègues, marque une

étape nouvelle dans les efforts faits en vue de modifier la législation.

Elle pose le principe de la nationalisation des mines. Ce document très court, d'ailleurs, comporte un exposé des motifs de quelques lignes et un article unique ainsi conçu :

« Considérant, dit l'exposé des motifs, que l'aliénation à des compagnies privées, sans autre mobile que le profit ou le gain, d'une propriété aussi nationale, que le sous-sol minier, entraîne l'assujettissement et la misère des ouvriers extracteurs, en même temps qu'elle met l'industrie de plus en plus mûe par la vapeur, à la merci des spéculations financières, les soussignés ont l'honneur de soumettre à la Chambre la disposition suivante :

« Article unique : — Les charbonnages sont mis à la disposition de la nation, qui, les ayant concédés, a le droit et le devoir de les reprendre pour les faire exploiter sous son contrôle et au bénéfice de tous par les travailleurs y employés ».

Enfin, le 20 octobre 1892, la Chambre était saisie d'une proposition de résolution, présentée par MM. Barodet, Pelletan, Dumay, Maret, Mathé, Millerand, Mesureur, Pichon, rédigée comme suit : « La Chambre, au nom de la justice et dans un intérêt d'ordre social, invite le gouvernement à présenter dans le plus bref délai possible, un projet de loi ayant pour but de faire passer progressivement l'exploitation des mines, aux mains des Compagnies ouvrières de mineurs et d'en déterminer les conditions ».

Ainsi s'affirme encore l'esprit nouveau du législateur. A mesure que les années passent et que l'on se rapproche des temps présents, le caractère social des modifications que l'on s'efforce d'introduire dans notre droit minier s'accroît. La classe ouvrière s'organise de jour en jour, et formule nettement ses revendications; le sentiment de la solidarité pénètre davantage dans les milieux parlementaires et les classes dirigeantes; les rapports du capital et du travail se multiplient et demandent à être soigneusement mis au point.

La préoccupation de régler équitablement ces rapports est visible dans tous les projets et les propositions de loi qui ont été déposés depuis 25 ans. C'est même ce souci qui explique tant de tentatives et tant d'efforts pour mettre notre législation minière, vieille d'un siècle, en harmonie avec l'intérêt public et les conditions nouvelles du travail.

Nourrie de ces idées neuves était la proposition déposée le 15 décembre 1893 par M. Goblet et un grand nombre de ses collègues. Sans vouloir anéantir la loi de 1810, elle demandait qu'il y soit ajouté un certain nombre de dispositions, permettant à l'État de reprendre la mine après une grève de deux mois, et de l'exploiter ensuite lui-même, à moins qu'il ne la concède une seconde fois à des sociétés civiles ou à des associations ouvrières. L'attribution de la concession ne pouvait être faite qu'à certaines conditions portant sur la durée du travail, la participation aux bénéfices, etc.

Le projet du 5 mai 1894, œuvre de M. Jonnart, ministre des Travaux Publics n'avait par contre comme but que de transformer la pratique administrative, en une obligation légale, par l'attribution faite, en toutes circonstances de la concession à l'inventeur.

Avec la proposition de M. Jaurès, du 19 mai 1894, s'épanouit pleinement la thèse de la nationalisation. Nous avons déjà eu l'occasion d'étudier cette doctrine, dont la proposition Jaurès, a été la première manifestation complète et intégrale. Nous n'y reviendrons pas.

Déposée le 18 janvier 1899, la proposition de loi de MM. Zévaès, Benezech et autres, ayant pour objet 1° l'annulation des contrats qui ont aliéné la propriété nationale des mines : 2° l'exploitation des mines par les travailleurs y employés n'était qu'une nouvelle édition de la proposition Jaurès. La proposition de loi de M. Colliard, du 6 novembre 1900, — inspirée par la crise qui sévissait en 1900 dans l'industrie charbonnière, — avait pour objet la déchéance des concessionnaires de mines inexploitées et l'exploitation directe de ces mines par l'État.

Le 12 juin 1901, M. Dufour formulait à son tour une proposition, aux termes de laquelle, d'une part, les mines étaient remises à la disposition de la nation qui pouvait soit les exploiter elle-même, soit les concéder à temps; d'autre part, les cahiers des charges étaient modifiés en ce sens, que le Gouvernement devait y introduire certaines obligations intéressant les travailleurs, (durée, salaire minimum, participation).

A la fin de cette même année 1901, le 5 novembre, M. Pierre Baudin, alors ministre des Travaux Publics, déposait au nom du gouvernement, un projet très intéressant, dont nous avons déjà apprécié les mérites. Il proposait que la mine ne soit plus attribuée qu'à l'adjudication avec privilège pour l'inventeur de la retenir au prix de l'adjudication; il établissait, en outre, la commercialisation des actes de vente des produits. Malheureusement, ce projet n'eut pas le rang utile pour être discuté avant la fin de la législature.

Pendant les années suivantes, les propositions parlementaires se multiplièrent : proposition Roche et Failliot, du 18 novembre 1902 demandant l'application à tous les salaires de l'industrie minière de la participation aux bénéfices; proposition Paul Constans du 15 janvier 1903 tendant à l'exploitation par l'État; proposition Basly et Lamendin du 25 juin 1903 ayant le même objet; proposition déposée le 3 juillet 1903 sur les redevances par M. Bouveri; nouvelle proposition Basly du 12 juin 1906, consécutive à l'épouvantable catastrophe de Courrières, et relative à la nationalisation des mines; la nationalisation était encore demandée par MM. Constans, dans sa proposition du 14 juin 1906, et Baron dans sa proposition du 1^{er} juin 1908.

*
* *

Mais ici, avant d'examiner les derniers projets présentés au Parlement, et afin de pouvoir les mieux comprendre, il nous paraît nécessaire de porter un coup d'œil d'ensemble,

sur la situation du domaine minier français au cours des premières années du xx^{e} siècle.

Le 25 novembre 1907, répondant à une interpellation de M. Zevaès, M. Barthou, alors ministre des Travaux Publics, déclarait « qu'il ne sera plus accordé de concessions, tant que la Chambre ne se sera pas prononcée sur les propositions de loi déposées sur son bureau et relatives à la réforme de la loi de 1810 ».

C'est qu'en effet, — ainsi que nous l'avons déjà vu, — depuis quelques années, le principe de la gratuité des concessions était difficilement admis tant par l'opinion publique que par certains parlementaires.

L'invention du procédé de déphosphoration du fer, qui avait donné un essor imprévu aux exploitations de Meurthe-et-Moselle, la découverte vers la même époque d'importants gisements de fer et d'or en Normandie, en Bretagne, en Anjou et dans le centre de la France, avaient montré jusqu'à l'évidence, la disproportion considérable, existant entre l'effort matériel ou intellectuel, accompli par les demandeurs au cours de leurs recherches, et la valeur des concessions accordées. Aussi, de vives critiques s'étaient-elles élevées contre l'institution des concessions à titre gratuit.

Le Gouvernement avait d'abord, ainsi que nous le savons, usé d'un subterfuge pour donner satisfaction à l'opinion, tout en respectant la loi. On avait adopté, dès 1900, le système des fonds de concours, offerts bénévolement par les demandeurs, justifiant ainsi l'octroi de la concession à leur profit.

Mais pressé par le Parlement, le ministre des Travaux Publics, — qui jugeait d'ailleurs avec raison, que cette méthode ne pouvait être qu'un expédient temporaire, — avait annoncé à la Chambre, à cette séance du 25 novembre 1907, la suspension des concessions, jusqu'au vote d'une loi nouvelle. Depuis 1905, d'ailleurs, il n'en avait plus été donné qu'en tout petit nombre.

D'autre part, M. Viviani, alors ministre du Travail, que sa doctrine fondamentale poussait à assimiler complètement les concessions minières à des concessions de travaux

publics, — ce qui est une grave erreur, — demandait l'introduction dans les cahiers des charges, de clauses relatives aux conditions du travail.

C'est dans ces circonstances, que le ministre des Travaux Publics, à la fois pris de scrupules en ce qui concernait la légalité du système des offres de concours et poussé par son collègue du Travail, avait soumis l'ensemble de la question au Conseil d'État.

Nous savons que dans son avis célèbre du 26 décembre 1907, cette Haute Assemblée condamna l'orientation nouvelle des méthodes gouvernementales, tout en émettant le vœu que la législation des mines soit réformée dans le sens souhaité par le ministre des Travaux Publics.

La conséquence fatale de cet avis du Conseil d'État fut le dépôt par le Gouvernement d'un nouveau projet de loi sur la législation minière, le 17 novembre 1908.

Ce projet signé de MM. Barthou, Caillaux et Viviani, respectivement ministres des Travaux Publics, des Finances et du Travail portait sur le régime général des mines.

Les grandes lignes de la loi de 1810 étaient conservées. L'inventeur écarté de la concession avait droit à une indemnité. Dans le but de régulariser les pratiques administratives que le Conseil d'État avait déclarées illégales, les auteurs du projet permettaient au Gouvernement de se réserver le droit d'imposer au concessionnaire, sous peine de déchéance éventuelle, diverses obligations (construction d'usines, subventions à verser, soit à des voies ferrées ou navigables, nouvellement créées, soit à des œuvres d'assistance ou de prévoyance établies en faveur des ouvriers mineurs). Toute amodiation devait être, au préalable, autorisée par décret; les redevances étaient augmentées et étendues; la commercialisation était adoptée; les minières étaient supprimées; la déchéance pouvait être prononcée dans deux cas nouveaux : chômage d'une durée supérieure à deux ans, ou non exécution de mesures de sécurité ordonnées.

Le même jour (17 novembre 1908), le Gouvernement déposait un second projet tendant au rachat des concessions

de mines. L'État s'attribuait le droit de racheter, à son gré, toutes les concessions de mines, sans avoir à justifier de l'utilité publique. Les mines rachetées devaient être, soit exploitées directement en régie, soit vendues ou affermées par l'Administration à des mandataires.

Ces deux projets furent renvoyés à la Commission des Mines de la Chambre, qui se trouvait déjà saisie des propositions Basly, Constans et Baron, précédemment formulées.

La Commission des Mines écarta le projet gouvernemental et confia à M. Zévaës, député socialiste de l'Isère, la mission d'établir un rapport en faveur de la nationalisation complète des mines. Ce rapport, présenté le 1^{er} avril 1909, ne put venir en discussion avant la fin de la législation.

D'autre part, comme suite à la promesse faite à la Chambre le 25 novembre 1907, le Gouvernement avait cessé, en fait, de délivrer des concessions gratuites suivant les dispositions de la loi de 1810.

De 1907, au 23 avril 1910, 27 concessions seulement, sans grande valeur, furent accordées, et encore le furent-elles pour la plupart, avec la clause impérative, quoique dite « bénévole », des offres de concours : C'est ainsi par exemple, que le concessionnaire de la mine de fer du Pavillon d'Angers, « offrit » 40.000 francs pour l'exécution des travaux de la Loire navigable; que celui de la mine d'Irascin (Ariège), n'obtint la concession le 2 décembre 1909 qu'après avoir « offert » de verser à l'hôpital de Saint-Girons, une contribution de 100 francs par ouvrier et de créer un établissement hospitalier dans l'une des communes situées dans le périmètre de la concession.

Cet arrêt dans l'institution des concessions ne tarda pas à jeter un trouble profond dans l'industrie minière du pays. Le révision de la loi, tant de fois déjà tentée, sans succès, paraissait encore bien lointaine. Au milieu de l'année 1909, plus de 150 demandes étaient en souffrance au ministère des Travaux Publics.

Malgré les efforts de M. Millerand, devenu ministre, qui se rendant compte du danger, avait essayé de faire incorpo-

rer à la loi de finances de 1910, un article permettant d'insérer dans les cahiers des charges des futures concessions, la plupart des modalités prévues par le projet Barthou de 1908, la Commission des mines s'opposa à l'examen de ces dispositions. Elle invita même à nouveau, et de façon pressante, le Gouvernement à surseoir à toute nouvelle institution de concession, jusqu'à ce que les Chambres aient statué sur les conditions d'application du régime minier.

Et c'est ainsi, qu'à dater du 4 juillet 1910, il ne fut plus accordé aucune concession nouvelle, malgré l'accumulation toujours plus grande des demandes dans les cartons du Ministère, et le préjudice considérable que ce véritable refus de statuer causait à tous les intéressés.

Quelques jours auparavant, il est vrai, avait été déposé le nouveau projet gouvernemental du 30 juin 1910, qui est le dernier en date des projets tendant à la révision complète de la loi de 1810. Ce projet, que nous avons déjà rencontré à diverses reprises au cours de notre travail, avait le grand mérite de fixer dans ses 107 articles, les règles précises et définitives auxquelles, dans le nouvel état de notre développement national, devait être soumise l'industrie minière. Il fit l'objet d'un remarquable rapport de M. Ajam, député de la Sarthe, auquel nous avons maintes fois emprunté ses vues particulièrement judicieuses et ses conclusions souvent heureuses et profondément juridiques.

Le projet sortit des délibérations de la Commission des mines, assez sérieusement modifié. Rappelons ses dispositions essentielles :

Le système de la concession avec indemnité éventuelle à l'inventeur était maintenu. Mais le vieux principe de gratuité disparaissait définitivement. Au cas où il y aurait plusieurs demandeurs, auxquels le Conseil général des Mines et le Conseil d'État auraient reconnu des titres égaux, le ministre pouvait recourir à une adjudication, par laquelle la mine serait, évidemment, confiée à celui qui consentirait les sacrifices les plus élevés. L'État pouvait même se réserver le droit de procéder à l'exploitation en régie, sous la condi-

tion qu'une loi spéciale, lui en fixerait les voies et moyens. A la charge du concessionnaire pouvaient être mises diverses obligations : construire une usine de la nature de celles utilisant les produits à extraire ; subventionner des travaux publics de voirie (routes, voies ferrées ou navigables) pouvant servir à la mine ; subventionner des établissements publics dont profiteraient les ouvriers (hôpitaux, écoles) ; intéresser les mineurs aux bénéfices ; instituer des conseils de conciliation à l'effet de débattre les conditions et le prix du travail à la tâche (article 17). Il était interdit de vendre ou amodier une concession sans l'autorisation du Gouvernement. (Nous savons que cette disposition est devenue l'article 138 de la loi de finances du 13 juillet 1911, dans laquelle elle avait été insérée). La commercialisation était instituée ; les redevances tréfoncières anciennes étaient maintenues ; mais il ne devait plus en être organisé de nouvelles ; les minières cessaient d'exister pour l'avenir ; la déchéance pouvait être encourue pour inexploitation pendant deux années consécutives, inobservation de règlements nouveaux, ou inexécution de travaux prescrits. Le ministre pouvait obliger des concessionnaires voisins à se syndiquer pour parer à un danger commun, ou pour faire disparaître un danger dont ils menaceraient ensemble la surface.

Enfin l'article 82, disposant pour les mines de sel, et dans le but de protéger les petits paludiers des bords de l'Océan en leur évitant une concurrence qui les ruinerait, décidait que l'acte de concession pouvait interdire de livrer le sel gemme ou l'eau des sources salées à des usines fabriquant des sels de consommation domestique.

*
* *

Tel était, résumé en quelques lignes, le projet très complet du 30 juin 1910. Malheureusement la Commission des mines de la Chambre, engagée dans ses discussions assurément passionnantes, mais fort longues, ne semblait pas près d'aboutir, et il était difficile de prévoir à quelle date elle inviterait M. Ajam à déposer son rapport ; plus difficile

encore de fixer le jour où la discussion publique s'ouvrirait.

Le temps passait; depuis le 4 juillet 1910, les demandes en concession s'accumulaient chaque jour davantage. A la fin de l'année 1911 près de 200 demandes attendaient une solution, et la plupart d'entre elles étaient cependant en situation d'être examinées utilement par le ministre.

Il y avait là un état de fait que l'on peut qualifier d'in vraisemblable et dont il fallait à tout prix sortir sans retard ! Des richesses minières importantes, particulièrement en Meurthe-et-Moselle, restaient inexploitées; des capitaux français en grand nombre, émigraient vers les entreprises étrangères, au lieu de s'intéresser à de nouvelles industries nationales, prêtes à être créées.

Les intéressés s'agitaient et se plaignaient amèrement. Le Congrès de la Propriété Minière tenu à Lille au mois de septembre 1911, résumait ses travaux dans l'ordre du jour suivant : « Considérant que l'article 28 de la loi du 21 avril 1810, a un caractère strictement impératif : qu'il ne reconnaît pas au Gouvernement une faculté, mais lui impose l'obligation de statuer sur les demandes en concession qui lui sont soumises; que surseoir indéfiniment à statuer équivaut à un refus de statuer; que telle est cependant la procédure suivie par le Gouvernement depuis 1905; que si, à la vérité, il n'existe aucune sanction contre cette violation de la loi, elle constitue du moins une transgression de la Constitution dont le Gouvernement est responsable devant le Parlement; que d'ailleurs cette abstention systématique du Gouvernement paralysant l'essor de l'industrie minière, nuisant aux industries connexes, privant les travailleurs de nombreux salaires, facilitant le drainage des capitaux français vers les entreprises étrangères et l'importation des minerais étrangers en France, porte la plus grave atteinte aux intérêts matériels du pays notamment à ceux de la classe ouvrière ;

Le Congrès de la Propriété Minière émet le vœu : que le Parlement rappelle le Gouvernement à l'observation de l'article 28 de la loi du 21 avril 1810 » (1).

(1) La Vie Financière, n° du 19 septembre 1911.

Certes, comme le dit très justement M. Berthélemy (1), en droit, une pareille attitude est absolument « inconstitutionnelle ». On ne peut suspendre, ipso facto, l'application d'une loi, parce qu'elle n'est plus conforme à certaines idées nouvelles, différentes de celles qui ont entouré sa promulgation. Sous prétexte qu'un Gouvernement aurait déposé un projet de loi sur la réforme électorale où l'impôt sur le revenu, admettrait-on l'arrêt jusqu'au vote de la loi nouvelle des élections partielles ou du recouvrement des impôts? Assurément non. La loi est la loi et elle doit être respectée, tant qu'elle existe, dans sa forme et sa teneur.

Mais il faut bien convenir, qu'en fait, les ministres des Travaux Publics, se trouvaient dans une situation singulière et paradoxale. La volonté très nette de la majorité parlementaire tendait vers le système de la mine onéreuse, de la concession avec charges; la loi de 1810 toujours en vigueur ordonnait impérativement que les concessions fussent gratuites.

C'est alors que, pris à la fois entre l'impossibilité de faire réformer assez rapidement la législation minière dans le sens voulu par la Chambre, et l'obligation absolue de faire cesser une situation désastreuse pour les intérêts du pays, M. Augagneur, ministre des Travaux Publics, à la fin de 1911, crût trouver dans la loi elle-même un moyen de concilier les exigences parlementaires avec les besoins toujours plus impérieux de l'industrie minière et de sortir de la véritable « impasse », où l'on était engagé.

Cette thèse nouvelle il l'exposa, avec une grande loyauté, le 3 décembre 1911, devant la Chambre qui approuva ses déclarations. Il la formulait, en substance, à peu près de la façon suivante :

L'article 16 de la loi de 1810 dispose que l'inventeur de la mine, qui n'obtient pas la concession, a droit à une indemnité de la part du concessionnaire. Or, dans un pays comme le nôtre, où la constitution géologique des terrains est parfai-

(1) Berthélemy, *op. cit.*, p. 731.

tement connue, c'est l'Administration des mines, qui grâce aux travaux de ses ingénieurs et de ses services compétents peut être considérée comme ayant « inventé » les mines nouvelles, particulièrement les gisements de fer considérables actuellement sollicités. C'est elle, en effet, qui dresse les cartes du sous-sol, qui détermine les gîtes miniers, les conserve et les met à la disposition des concessionnaires. L'État, inventeur de la mine, a donc droit à l'indemnité prévue en faveur de l'explorateur. Cette indemnité, qui peut être représentée par une somme d'argent une fois versée, peut aussi consister, dans le silence de la loi, en un tantième sur les bénéfices.

« J'ai donc obtenu (1), ajoutait le ministre, de certains concessionnaires qu'ils attribuent à l'État, une participation à leurs bénéfices. Le Conseil d'État a donné son adhésion à cette manière de voir. La situation se trouve donc être la suivante : Pour des cas d'espèces, toutes les fois que les concessionnaires auront accepté par leurs demandes en concession de faire participer l'État à leurs bénéfices, les concessions seront accordées par décret. Il appartiendra au Conseil d'État d'examiner la question toutes les fois que le ministre l'en aura saisi avant de prendre une décision.

« Je ne vous propose aucune modification à la loi existante ; j'aurais cru manquer de déférence envers la Chambre, en lui demandant de modifier par la loi de finances, une loi dont la commission des mines étudie les modifications. Mais nous avons trouvé le moyen de réaliser pour certains cas, — ce n'est que de ceux-là que je parle — la participation de l'État, en faisant application de la loi de 1810. La proportion des bénéfices d'exploitation ou éventuellement de liquidation, attribuée à l'État par la présente offre, sera mise à la disposition de l'État à titre de fonds de concours, pour être affectée par moitié à des études et travaux entrepris par le service des mines, en vue de développer l'industrie minière en France ou d'améliorer les conditions de l'exploitation, et

(1) *J. O.* du 31 décembre 1911,

par moitié à des institutions d'assistance ou de prévoyance au profit des ouvriers mineurs et de leurs familles. »

En effet, ainsi que le déclarait le ministre, il avait soumis sa méthode au Conseil d'État, après s'être mis d'accord avec un demandeur en concession. Ce demandeur, la « Société des Aciéries de France », désireuse d'obtenir la concession des mines de fer d'Abbeville, reconnaissait à l'État la qualité d'inventeur, et lui promettait en conséquence, une participation sur les bénéfices, qui excéderaient la rémunération convenable de son propre capital. Mais, — ce que ne disait pas M. Augagneur. — le Conseil n'avait pas admis la thèse de l'État Inventeur. Il avait estimé que l'attribution faite à l'État, même avec le consentement des demandeurs en concession, d'une part d'inventeur, constituerait une dérogation aux prescriptions de la loi ? Cependant, et c'est dans cette mesure, que le ministre pouvait à juste titre, prétendre que la Haute Assemblée avait adopté sa manière de voir, il avait paru au Conseil, que des offres de concours faites « spontanément », pourraient être acceptées ; à la condition que ces offres soient spécialisées, tant que le législateur n'en aura pas décidé autrement. et affectées, moitié à des études sur l'industrie minière, moitié à des institutions d'assistance au profit des mineurs.

Une telle offre ayant été faite par la Société des Aciéries de France, — qui, après le prélèvement de 5 0/0 sur les bénéfices nets destinés à payer l'intérêt de ses actionnaires, proposait à l'État 20 0/0 de « l'extra bénéfice », — le Conseil estima qu'aucune des prescriptions de la loi de 1810, ni aucune des règles de principe posées par lui en 1907, n'étaient violées, et il donna un avis favorable au projet de décret.

En conformité de ces déclarations ministérielles approuvées par la Chambre, et de cet avis de principe du Conseil d'État, le successeur de M. Augagneur au ministère des Travaux Publics, M. Jean Dupuy, soumettait à la signature du Président de la République, 4 décrets de concessions, qui portent la date du 2 avril 1912.

L'irrégularité commise, dit M. Berthélemy (1), dans le fait de mettre comme condition aux décrets un partage avec l'État des bénéfices excédant un certain revenu, n'était même plus dissimulée ; mais l'essentiel n'était-il pas que l'on en termine avec cette situation lamentable et désastreuse, due à la suspension complète de l'octroi des concessions.

Les 4 décrets, qui remettaient deux mines de fer aux mains des Aciéries de France et de la Basse-Loire, et deux mines d'or aux sociétés de Beaune et de l'Aurieras « prenaient acte » des offres des sociétés concessionnaires de remettre à l'État, à titre de fonds de concours, les deux premières 20 0/0 de l'extra bénéfice, les deux dernières 17 1/2 0/0 de cet extra bénéfice (dont 12 1/2 étaient destinés à l'État et 5 à leurs ouvriers).

Ainsi donc, le Conseil d'État avait admis la thèse de la concession onéreuse, à l'occasion des quatre demandes précitées. Mais, d'une part, il avait bien fait comprendre qu'il s'agissait là d'un cas vraiment exceptionnel ; d'autre part, les charges imposées par le Gouvernement avaient été acceptées par les quatre demandeurs.

Or, vers la même époque, une concession de mine de houille était sollicitée dans l'Allier par la société de Bert et de Moncombroux, qui refusait, elle, d'accepter toute participation aux bénéfices, estimant l'exploitation du gisement trop laborieuse pour permettre une distraction quelconque des ressources de la société.

Le Conseil d'État, consulté, avait cette fois donné son avis pour la concession gratuite, arguant dans l'espèce que l'État n'était intervenu pour rien, et que c'était la concession voisine, qui avait éclairé les recherches pour le prolongement du gîte (2).

C'est ainsi que, gardienne des lois, la Haute Assemblée, tout en acceptant le système de l'offre spontanée, avait voulu démontrer que la loi de 1810 vivait toujours, et que l'ère

(1) Berthélemy, *op. cit.*, p. 731.

(2) *Echo des Mines*, 4 mars 1912.

nouvelle des concessions obligatoirement onéreuses, n'était pas encore ouverte. Malheureusement, cette concession resta en suspens et ne fut pas donnée par le Gouvernement.

Tel était donc le système auquel la pratique gouvernementale s'était arrêtée dans les dernières années qui ont précédé la guerre. Cette manière de procéder, qui, du point de vue des jurisconsultes, ne pouvait évidemment être que condamnable (système des mines à l'encan, dit M. Aguillon, détournement de pouvoir caractérisé, dit M. Berthélemy), aurait dû ne constituer qu'une transition entre le vieux régime de 1810, et la législation nouvelle en voie de création. Mais voici longtemps qu'il a été dit, qu'en France, rien n'est aussi définitif que le provisoire. La vérité de cet aphorisme, s'est hélas trouvée une fois encore confirmée en notre matière. Malgré ses efforts pour faire respecter la loi, le Conseil d'État avait été entraîné. En dernière analyse, il avait fini par décider que, s'il admettait le système des fonds de concours, il ne pouvait consacrer, dans les termes précis, « d'attribution à l'État, ou de participation de l'État », le principe du partage des bénéfices avec le dit État.

En fait, d'avril 1912 à fin juin 1914, trente et une concessions furent accordées sous la condition des offres de concours; et au 1^{er} août 1914, il restait encore près de deux cents demandes dans les cartons du Ministère.

L'Etat Actuel de la Question minière

Il devenait donc plus urgent que jamais de s'attaquer résolument à la vieille loi minière de 1810 et de légaliser enfin les nouvelles méthodes administratives. Mais, le 1^{er} août 1914, survenait le décret de mobilisation générale et l'immense conflit déchainé par les appétits insatiables de nos ennemis, emportait au vent des batailles toutes les controverses et les discussions pacifiques, que notre confiance candide avait substituées trop souvent à la préparation des soldats et à la fonte des canons.

Cependant les hostilités qui ne devaient durer que quelques mois, se sont prolongées déjà 4 ans, et personne ne peut encore prévoir le moment où elles prendront fin.

Plus qu'à aucune autre époque de notre histoire, s'impose, — en raison du caractère industriel pris par la guerre, — la mise en valeur immédiate de la totalité de nos gisements miniers. La hausse considérable de tous les métaux et combustibles que nous sommes malheureusement obligés de demander en grande partie à l'importation étrangère, la cherté et la difficulté des transports maritimes, l'occupation par l'ennemi de nos bassins les plus productifs, ont créé en France une disette extrême de charbon et de minerais, et ont mis notre pays dans la nécessité impérieuse et vitale de tirer de son sol, — qui les renferme en si grand nombre, — les richesses minérales dont la nation a un pressant besoin.

Mais pour intensifier la production minière, il faut de nouvelles concessions; et c'est ainsi que par un détour imprévu et sanglant, hélas, la question de la revision de la loi de 1810 s'est à nouveau posée devant l'opinion et devant le Parlement, avec une soudaine acuité.

La Chambre des Députés s'est retrouvée en face du problème minier, à diverses reprises mais particulièrement, à la séance du 3 août 1917. A l'occasion de débats ouverts sur une demande de concession de mine de sel, le ministre des Travaux Publics, a été amené à faire connaître son opinion.

Nous devons rappeler d'ailleurs, ainsi que nous l'avons déjà dit, que depuis 1914, quelques concessions ont été accordées, toujours avec la réserve des offres de concours acceptées par les demandeurs; que d'autre part, une proposition de loi, tendant à la nationalisation des mines, avait été déposée à la fin de 1916 par MM. Bretin et Cadenat.

Donc, le 3 août 1917, M. Desplas a indiqué comme suit, le point de vue du Gouvernement (1) :

(1) J. O. du 4 août 1917. Débats parlementaires. Discours de M. Desplas, page 2806 et sq.

Parlant de la loi de 1810 : « On a demandé depuis longtemps, dit-il, la réforme et la revision de la loi de 1810. Elle a des défauts très graves. On a essayé plusieurs fois de la reviser : en soixante-dix ans, on peut compter 27 tentatives de revision. Aucune d'elle n'a abouti. Permettez-moi de vous dire que j'ai l'ambition de ne pas ajouter une vingt-huitième tentative, et de faire un peu plus pratique que cela. »

Mais, ajoutait le ministre : « Sans la modifier, il est possible de tirer de son texte la solution de la question. » Parmi les concessionnaires possibles, disait-il, « le premier concessionnaire, le plus favorablement envisagé aux yeux du ministre des Travaux Publics qui vous parle, c'est l'État dans la personne de son domaine. »

Et il justifiait cette doctrine nouvelle dans les termes suivants : « Nous avons un précédent. Je demande à la Chambre la permission de lui lire la loi du 25 avril 1825, et je la supplie d'écouter. Article unique : Seront concédées pour 99 ans, avec publicité et concurrence, à titre de régie intéressée, et pour être réunies dans les mêmes mains, l'exploitation de salines de Dieuze... etc.

« Je demande à la Chambre Française si, en 1917, elle considérera comme une nouveauté inquiétante et comme une hardiesse trop risquée, ce qui a été fait par Charles X. »

Puis, désirant appuyer son argumentation sur une autorité juridique incontestable, le ministre des Travaux Publics continuait :

« Au cours de la discussion du projet, qui est devenu la loi du 25 avril 1825, la doctrine du Gouvernement sur ce point a été précisée, en ces termes, par M. Becquet, commissaire du roi, dans la séance du 30 mars 1825 : La loi de 1810 qui a fondé le système légal pour la transmission de la propriété des mines n'a pas en effet indiqué le domaine de l'État comme pouvant être rendu propriétaire de mines par voie de concession. Car les concessions constituent des propriétés dans les mains de ceux qui en sont investis ; mais aussi cette même loi n'a point excepté le domaine, et je crois que nous sommes autorisés à dire que puisque le domaine

est habile à posséder et possède en effet toutes espèces de propriétés, puisqu'aucune loi ne l'a déclaré incapable de posséder, d'exploiter ou de faire exploiter des mines, il peut devenir concessionnaire comme un particulier.

« Si du silence de la loi on voulait tirer cette conséquence que le domaine ne peut pas recevoir une concession, on commettrait une grande erreur, puisque l'article est général.

« L'intérêt public doit seul déterminer le choix des concessionnaires : Nul n'a été excepté par la loi du droit d'obtenir une concession.

« Le domaine peut donc posséder cette propriété comme tout autre, si l'intérêt public le demande. Je pense qu'il y aurait violation de l'esprit de la loi de 1810 à ne pas déclarer le domaine concessionnaire d'une mine, si en effet la mine doit être exploitée plus utilement par le domaine que par tout autre. »

Telle était la thèse qu'au nom du Gouvernement, le ministre Desplas défendait le 3 août 1917 : L'État peut et doit se concéder à lui-même et si cela n'a été tenté qu'une fois en 1825 il n'y a pas d'obstacle, ni en droit ni en fait, qui interdise de recommencer.

C'est d'ailleurs aussi l'avis de M. Aguilhon, qui sous l'art. 13 de la loi de 1810 a écrit : « Quant aux personnes morales du droit administratif, État, département, commune, établissement public, l'article 13 ne donne aucune indication précise. Il faut donc s'en référer aux principes généraux, qui leur sont applicables. On ne voit, a priori, aucun motif pour qu'elles ne puissent demander et obtenir une concession de mines... en se conformant aux règles de leur statut légal. » (1)

Mais, si intéressante que soit cette solution, elle ne peut s'appliquer qu'à des cas d'espèce et ne saurait contenir en elle toute la politique minière du Gouvernement et du pays. Et c'est alors que précisant sa pensée, que complétait d'ailleurs dans une très nette intervention, M. Léon Perrier,

(1) Voir discours de M. Loucheur du 29 octobre 1917. *J. O.* du 30 octobre 1917, p. 2833.

président de la Commission des Mines, M. Desplas ajoutait : « Nous savons fort bien que, sans renoncer à une revision plus complète et plus profonde de la loi de 1810, ce qui est une espérance parlementaire, on peut, peut-être, tout de suite, arriver à certaines améliorations qui feront disparaître le caractère de perpétuité de la propriété créée en 1810, et d'autre part qui assureront dans des conditions plus positives et plus précises, les participations de l'État.

« Sur ce point là, il sera facile d'apporter à la Chambre et de faire introduire dans les lois de finances des dispositions qui ne demanderont pas le temps que nécessiterait la revision complète de la loi de 1810. »

Voici qu'apparaît la notion vraiment nouvelle que nous n'allons pas tarder à retrouver et qui va s'imposer. Deux des idées fondamentales de la loi de 1810 ne peuvent plus, — c'est du moins l'avis du Gouvernement ainsi que celui de la Chambre, — s'admettre dans la situation actuelle des choses : perpétuité d'une part, gratuité de l'autre, doivent disparaître au plus tôt ; (car dans le dernier état des controverses, la perpétuité est apparue à son tour, comme aussi insupportable que la gratuité.) Et, pour leur porter plus sûrement et plus rapidement le coup fatal, on n'attendra pas la refonte toujours annoncée et toujours remise, de notre vieille loi minière ; on insérera, suivant une pratique trop fréquente en ces dernières années, les dispositions nécessaires dans la plus prochaine loi de finances.

Quoiqu'il en soit, et comme suite aux engagements pris, par lui, le ministre des Travaux Publics, par décret du 10 septembre 1917, (1) concédait gratuitement et à perpétuité, ainsi que le veut la loi, la mine de sel gemme de Meréville (Meurthe-et-Moselle) à l'Administration des Domaines, en vue de la création d'une soudière nationale.

Mais, en même temps, une convention complémentaire était passée entre l'Administration des Domaines concessionnaire et une société privée, la blanchisserie de Thaon, à

(1) *J. O.* du 11 septembre 1917.

laquelle était cédé le droit d'exploiter. Cette convention était faite, elle, à titre onéreux et pour un temps donné; Elle stipulait que les bénéfices seraient partagés, entre l'État, les ouvriers et la Société, quand le capital de la société recevrait un intérêt supérieur à 6 0/0 ; elle instituait une commission mixte de travail ; elle fixait un salaire minimum ; et ouvrait aux ouvriers les portes du Conseil d'administration.

Voilà comment M. Desplas avait réalisé sa doctrine. L'Administration des Domaines, concessionnaire, qui ne cessait pas d'être propriétaire, avait, d'après lui, — le droit absolu de passer avec un exploitant de son choix, tel accord qui lui plaisait, en y insérant toutes les clauses qui lui paraissaient convenables ; et fondée sur l'autorité de M. Becquet, cette thèse, assurément un peu subtile, semblait inattaquable.

Tel n'est pas d'ailleurs l'avis de M. Aguilhon, qui tout en admettant la théorie de l'État concessionnaire, assimile, dans un article qu'il a donné à « l'Union économique de l'Est, » à un véritable détournement de pouvoir, la méthode consistant à « instituer dans un décret une mine en faveur de l'État, dans le seul but de permettre à celui-ci de rétrocéder la mine à des conditions auxquelles il ne pouvait légalement l'instituer » (1).

Quelqu'opinion qu'on ait du reste, sur ce point particulier, la question est plus vaste et doit être envisagée de plus haut.

C'est bien dans ce sens que doivent être comprises les nouvelles déclarations faites par M. Loucheur, ministre de l'Armement, sous la direction duquel est passé maintenant le service des mines, lors de son intervention à la tribune de la Chambre, le 29 octobre dernier à l'occasion d'un débat ouvert sur le problème du charbon et la politique minière du Gouvernement.

Sur l'invitation de M. Périer, président de la Commission des Mines, qui, donnant son avis sur le système Desplas, disait, « j'admets très bien que le domaine puisse être con-

(1) *Echo des Mines*, n° du 25 novembre 1917.

cessionnaire, mais je ne vois pas l'Administration des Domaines, en possession de 400 concessions, traitant de ce fait avec 400 concessionnaires. Cette méthode ne peut pas être prise comme règle et généralisée » (1), M. Loucheur a fait connaître ses idées en ces termes : « Les interpellateurs ont examiné sous toutes ses faces, la loi de 1810, M. Cachin a dit qu'elle était lettre morte. Elle vit encore, il faut que nous vivions avec elle... Quels sont les principaux desiderata apportés ; 1° Plus de concessions perpétuelles, 2° Participation de bénéfices pour l'État... Eh bien, le Gouvernement est d'accord pour proposer, dans la prochaine loi de finances, un texte qui modifiant sur ces deux points la loi de 1810, permettra d'assurer à la politique que j'expose ici, sa continuité. C'est d'ailleurs le seul but de cette modification, puisque je crois avoir démontré qu'en ce qui concerne la loi de 1810, elle doit continuer à vivre. » (2).

Et après avoir répondu aux divers interpellateurs, le Ministre de l'Armement concluait. « Nous sommes en présence de 400 demandes de concessions de mines. Je tiens à vous dire, parce que je veux être très franc et très net, que je donnerai non seulement des concessions très urgentes, mais aussi d'autres concessions parce qu'il faut préparer dès demain l'effort qui sera considérable » (3).

Comme conséquence à ses déclarations, qui sont absolument conformes du reste, à l'esprit nouveau du Parlement et de l'opinion, le Ministre de l'Armement a soumis au Comité Consultatif des mines, institué par décret du 9 novembre 1917, le projet de réforme annoncé par lui.

Ce Comité qui réunit les délégués des deux Chambres, des exploitants de Mines, du Conseil d'État et des ouvriers a soigneusement examiné le projet dans la pensée, « d'accorder le mieux possible les droits supérieurs de l'État repré-

(1) J. O. du 27 octobre 1917, p. 2815.

(2) J. O. du 30 octobre 1917, p. 2833.

(3) J. O. du 30 octobre 1917, p. 2844.

sentant la nation, avec les intérêts particuliers de l'industrie minière. »

Et c'est ainsi qu'établi par un Ministre qui est à la fois un industriel de grand mérite et un homme d'État réaliste et novateur, étudié par un Comité qui groupe les représentants les plus autorisés et les plus compétents de tous les intéressés, le projet Loucheur, auquel doit être souhaité meilleur succès qu'à ses devanciers, a été déposé sur le bureau de la Chambre le 10 janvier 1918.

CHAPITRE V

Le projet de loi du 10 janvier 1918.

Nous venons de noter quelles préoccupations nouvelles se sont fait jour en dernier état de cause, dans les milieux gouvernementaux et parlementaires.

Devant l'impossibilité reconnue de refondre à la fois complètement et rapidement la vieille loi de 1810, il a semblé urgent, si l'on peut dire, de la rajeunir et de la mettre en harmonie avec les idées du moment, en lui enlevant, — ce qui, avouons-le, avait fait jadis son succès et sa fortune, — les deux caractères essentiels du système des concessions : perpétuité et gratuité.

C'est sous l'empire de ces idées que M. Loucheur avait, à la séance de la Chambre du 29 octobre 1917, annoncé le dépôt prochain de son projet de loi, et c'est bien à cette doctrine nouvelle que répond le projet lui même.

Avec une parfaite loyauté et une netteté absolue, le ministre s'en explique dans le très bref exposé des motifs (1).

« Le projet de loi que nous avons l'honneur de vous soumettre, écrit-il, a pour objet d'introduire dans la législation minière par modification à la loi du 21 avril 1810, le double principe de la limitation de durée des concessions et de la participation de l'État aux bénéfices de l'exploitation.

« C'est une réforme législative d'un caractère limité... Les deux objets de la réforme proposée, se rapportant à l'institution des concessions, présentent par ce fait un caractère d'urgence particulière, en raison de la nécessité de la mise en valeur aussi rapide que possible des gisements nouveaux qui ont motivé des demandes en concession.

(1) J. O. du 11 janvier 1918.

Ce sont deux points sur lesquels le Parlement a, à maintes reprises, attiré l'attention du Gouvernement. Celui-ci, en accord avec les vues du Parlement a, au cours de ces dernières années, mis en application le principe de la participation de l'État aux bénéfices de l'exploitation, grâce à un moyen détourné, qui consistait à faire signer par le futur concessionnaire, avant l'examen de la demande en concession par le Conseil d'État, une déclaration par laquelle il s'engageait, au cas d'institution de la concession à son profit, à verser à l'État à titre de fonds de concours, une fraction des bénéfices nets annuels de l'exploitation de la mine, et le cas échéant, des bénéfices de la liquidation de la Société.

« Plus récemment, le Gouvernement a mis, en outre, en application, le principe de la concession à durée limitée grâce à un autre moyen qui consistait à instituer la concession en faveur du Domaine privé de l'État et à amodier ensuite la mine pour un temps limité et à titre onéreux, au demandeur en concession qui eut été selon l'ancienne formule déclaré concessionnaire perpétuel.

« Il est temps de régulariser l'application de ces nouveaux principes par un texte de loi, afin d'assurer la continuité de la politique minière qui a l'approbation du Parlement. »

Tel est bien, en effet, le caractère de la réforme proposée, dont, par déférence pour les Chambres, le ministre indique, dans les termes qui précèdent, la parfaite concordance avec les désirs du Parlement.

Le projet ne tend qu'à une modification partielle du régime existant. Il a un caractère limité. Il nous semblait opportun de bien dégager d'abord cette idée que nous ne devons pas perdre de vue, au cours des explications qui vont suivre.

*
* *

C'est en trois articles seulement, longuement rédigés d'ailleurs, que le projet de loi entend réaliser la réforme.

L'article 1^{er} est ainsi conçu :

« A partir de la promulgation de la présente loi, et sauf le

cas d'exploitation par l'Etat, il ne sera plus accordé de concessions de mines que pour une durée limitée et avec participation aux bénéfices, dans les conditions fixées par le cahier des charges, qui devra être annexé au décret instituant la concession.

« L'Etat peut se réserver le droit d'exploiter les gisements découverts. En ce cas, un décret délibéré en Conseil d'Etat fixera le périmètre et règlera les droits des propriétaires de la surface sur les produits de l'exploitation et s'il y a lieu, les indemnités dues aux inventeurs.

« A l'expiration de la concession, ainsi qu'en cas de déchéance définitive ou de renonciation, les mines appartiendront à l'Etat ; ces mines, comme celles pour lesquelles, en application du paragraphe précédent, il ne serait pas institué de concession, pourront être exploitées par l'Etat, soit directement, soit en régie intéressée, et par tout autre mode, dans les conditions déterminées par les cahiers des charges-types, prévus ci-après ; elles pourront être également remplacées par l'Etat dans la situation de gisements ouverts aux recherches.

« Les mines concédées à temps constituent, comme les mines concédées à perpétuité des immeubles et seront comme telles susceptibles d'hypothèques ».

L'article 1, ainsi rédigé, suggère immédiatement plusieurs observations :

Sans nous expliquer pour l'instant sur la durée des concessions nouvelles que nous retrouverons à l'article 2, constatons dès maintenant, que cet article premier qui pose le principe de la concession à temps et avec participation de l'Etat, va avoir, comme conséquence initiale, la coexistence de deux régimes différents de la propriété minière :

D'une part, les mines anciennes (auxquelles on ne pouvait pas toucher) ajouteront à leur avantage primordial d'être déjà en pleine exploitation, donc en pleine prospérité, celui d'appartenir à perpétuité à leurs concessionnaires et d'être seulement chargées des impôts spéciaux aux mines ; d'autre part, les concessions nouvelles, dont les débuts sont

habituellement difficiles, auront, en outre, à éviter les deux écueils que constitueront pour elles, la précarité de leur attribution et la contribution supplémentaire qu'elles devront verser à l'État. Au lieu de faciliter leur développement, il nous semble bien que les méthodes futures auront pour effet de le rendre à la fois plus lent et plus incertain et qu'elles mettront les concessionnaires à venir en état d'infériorité manifeste vis-à-vis de leurs concurrents plus favorisés.

Mais, — car la critique est inopérante si elle n'apporte avec elle le remède au mal qu'elle dénonce, — peut-il en être autrement ? La base même de tout notre droit, le grand principe de la non-rétroactivité des lois, n'interdit-il pas de façon absolue de toucher aux concessions actuellement accordées ? Est-ce une raison suffisante pour ne pas en accorder de nouvelles, même grevées des charges supplémentaires, que l'opinion réclame et que le Parlement désire ? Assurément non, d'autant plus que nul n'est obligé de solliciter une concession ; que d'autre part un concessionnaire nanti a toujours la faculté de renoncer à une exploitation qu'il juge trop onéreuse pour lui. Mais alors que deviendront les desiderata formels et unanimes du pays, qui exige, pour le bien général, la multiplicité des demandes et la mise en valeur totale des richesses du sous-sol national ? On le voit, la question est complexe, et de quelque façon qu'on l'envisage, sa solution est délicate. Reconnaissons d'ailleurs, pour être justes, qu'un nouveau régime minier, quel qu'il soit, étant dans l'impossibilité de modifier pour l'avenir ce qu'il a déjà été réglé dans le passé, aboutira fatalement à des conséquences analogues.

L'article 1 du nouveau projet donnera, d'autre part, l'autorité de la loi à une méthode que certains commentateurs persistaient à considérer comme irrégulière.

« L'État pourra se réserver le droit d'exploiter les gisements découverts, » Cette fois, plus ne sera besoin d'user d'artifices ou d'expédients pour justifier, — comme on l'avait reproché à M. Desplas, — la concession faite au Domaine.

L'État pourra toujours et en toutes circonstances, s'attribuer à lui-même le gisement nouveau. Cette idée d'ailleurs, nous l'avons vu, avait déjà été dégagée et mise au point par le projet du 30 juin 1910. A la différence néanmoins de ce projet, qui exigeait une loi spéciale dans chaque cas particulier de concession à l'État, le projet Loucheur se contente d'un décret en Conseil d'État.

Cette faculté offerte à l'État de se réserver, quand il lui plaira, le gisement découvert, semble bien une concession faite par le Gouvernement aux doctrinaires de la nationalisation, aux orateurs qui, à l'occasion des récents débats, ont soutenu à la tribune, le thème favori de l'école socialiste. Dans la mesure où elle est formulée, cette idée neuve de l'exploitation facultative en régie, nous apparaît excellente. Beaucoup plus souple que la thèse socialiste qui exige, sans examen ni distinction, la dévolution constante des concessions à la Nation, elle permettra au Gouvernement de rester toujours libre de sa décision, d'apprécier les conditions particulières de chaque situation, et de ne se décider qu'en parfaite connaissance de cause ou tout au moins avec les plus sérieuses garanties.

Ajoutons, et ceci encore nous paraît fort acceptable, que l'État, s'il retient la mine, se donnera toute indépendance pour sa mise en exploitation. Il l'exploitera, dit notre article « soit directement, soit en régie intéressée, soit par tout autre mode. » Brisant les vieux cadres et créant de toutes pièces un état de fait nouveau, il est logique, il est judicieux que l'État, quand il conservera le gisement, ne soit pas retenu pour le mettre en exploitation par le caractère illégal ou seulement irrégulier de telle ou telle méthode qu'il désire appliquer. Qu'il suive n'importe lequel des errements actuels, ou même qu'il adopte dans l'avenir des procédés encore inexistants, il restera toujours dans une légalité dont il aura lui-même fixé les bornes, et ne subira de ce fait pas d'entrave.

Enfin, l'article 1^{er} prévoit la situation faite à la mine au jour d'expiration de la concession.

Sous cette réserve, qu'il aura toujours la faculté de maintenir à ce moment, la dite mine au concessionnaire ancien, solution que nous étudierons sous l'article 2, — l'État devient alors propriétaire de la mine. Il en sera de même, si avant cette date, le concessionnaire l'abandonne par renonciation ou la perd par déchéance. Devenu propriétaire du gisement, l'État pourra en disposer à son gré : le confier à un nouveau concessionnaire ; l'exploiter lui-même, s'il lui paraît utile et profitable de faire aujourd'hui, ce qu'il n'avait pas voulu faire autrefois ; le replacer même dans la situation d'un gisement ouvert aux recherches. Ce qui revient à dire que les auteurs du projet ont jugé nécessaire de donner, encore sur ce point, la liberté la plus absolue à l'État. Puisque l'on rompt définitivement avec les principes tutélaires qui ont permis, il y a un siècle, le prodigieux développement de notre richesse minière, il semble bien qu'aucune autre solution ne pouvait être adoptée : Replacer, au jour dit, le gisement dans sa situation initiale, et donner à l'État toute indépendance, compte étant tenu toutefois des résultats déjà acquis, pour que l'exploitation continue ou reprenne avec une activité et un succès nouveaux.

Avant d'en terminer avec l'article premier, il importe de faire encore deux constatations très importantes.

On observe, à sa lecture, le souci évident de ceux qui l'ont rédigé, de bien marquer que le régime de la loi de 1810 est toujours en vigueur sur tous les points qui ne sont pas contraires aux dispositions nouvelles. La réforme, ne l'oublions pas, a un caractère limité.

C'est ainsi, qu'après avoir indiqué que l'État pourra se réserver le droit à l'exploitation, l'alinéa 2 ajoute : « le décret réglera les droits des propriétaires de la surface, et s'il y a lieu, les indemnités dues aux inventeurs ».

Ainsi donc, il y aura toujours des propriétaires de surface, il y aura toujours des inventeurs, et qui auront toujours des

droits à faire valoir. Dans le silence du texte, il ne peut être discuté que ces droits seront remplis suivant le mode de la loi de 1810. Le concessionnaire, — qui vit toujours, — versera encore la redevance tréfoncière (dont, dans un passage antérieur de notre travail, nous avons souhaité la suppression), l'inventeur éliminé du bénéfice de la concession, touchera toujours une indemnité, qui compensera cette élimination.

Donc, la loi de 1810 sera maintenue. Qu'est-ce à dire ? car enfin, la loi prochaine va créer demain une propriété minière qui ne ressemblera plus en rien à la propriété minière d'hier. Qu'est-ce qu'un droit de propriété à temps ? Un des caractères essentiels de la propriété du droit français, n'est-il pas la perpétuité (1) ? La loi de 1810 avait véritablement fait naître, au profit du concessionnaire, une propriété nouvelle, conforme dans le fond, sauf quelques divergences de détail à la propriété de droit commun. Comme elle, elle était perpétuelle ; comme elle, elle donnait à son détenteur, l'assurance absolue de l'avenir. Peut-on vraiment soutenir qu'il sera propriétaire, au sens complet du mot, celui à qui l'État viendra dire un jour : Ce bien était à vous jusqu'à ce jour ; vous l'avez soigné, amélioré, fait prospérer, vous en avez joui en bon père de famille. C'est vrai ; mais aujourd'hui, ce bien, moi, État, je vous l'enlève, il m'appartient de par mon droit souverain. Et le rédacteur du projet a si bien compris l'objection possible, qu'il a cru nécessaire d'ajouter : « Les mines concédées à temps, constituent comme les mines concédées à perpétuité, des immeubles, et seront comme telles, susceptibles d'hypothèques ».

Faculté d'hypothéquer, combien illusoire ! Quel crédit pourra avoir un propriétaire qui, conférant un droit réel, ne pourra le garantir que d'une façon provisoire ? Car, ainsi que nous le verrons plus loin, à l'expiration du temps prévu, la mine doit faire retour à l'État, non seulement gratuitement, mais encore franche et quitte de tous privilèges, hypothèques et autres droits réels (art. 2 § 4).

(1) Planiol, t. I, n° 2829 et 2830, page 723.

Belle propriété vraiment, que celle dont le titulaire, dépossédé sans indemnité à l'expiration d'un délai fixé, ne pourra même pas disposer à son gré pendant le dit délai ! Il ne pourra ni la vendre, ni la donner, en assurant au nouveau titulaire une propriété définitive. Les droits réels qu'il établira sur son fonds, les démembrements qu'il consentira, tout cela sera anéanti, sans compensation, au jour d'expiration de la concession.

Il serait plus franc d'avouer, nous semble-t-il, que le but recherché par le législateur est incompatible avec l'idée de la propriété, telle qu'elle est conçue généralement ; et sans user de subterfuge pour laisser croire à sa survivance, de reconnaître loyalement que les nécessités de la vie économique contemporaine, ont, en droit, comme en fait, supprimé purement et simplement le vieux principe de la propriété minière.

*
* *

Avec l'article 2 nous abordons la question de la durée de la concession ; (1) ou pour mieux dire, puisque nous venons d'étudier du point de vue théorique la validité du système de la limitation des concessions dans le temps, nous allons maintenant apprécier en fait, le moyen le meilleur de la réaliser.

Étant donc admis qu'il ne doit plus y avoir à l'avenir de concession perpétuelle, l'article 2 paragraphe 1 dispose « Le cahier des charges déterminera notamment : 1^o La durée de la concession, laquelle sera uniformément fixée pour toutes les concessions accordées en application de la présente loi à 99 ans, comptés à partir du 1^{er} janvier qui suivra le décret d'institution. »

La durée des concessions, quelles qu'elles soient, est donc invariablement fixée à un terme très long, 99 ans, terme

(1) Pour la commodité de l'exposé, nous citerons au fur et à mesure de leur examen, chacun des paragraphes des articles 2 et 3.

dont notre Droit civil n'offre qu'un seul et rare exemple : le bail emphytéotique.

Il semble bien, puisqu'on voulait déterminer un délai, qu'on ne pouvait guère en admettre un autre. La durée des concessions ne saurait être inférieure à 99 ans. La période des recherches, des travaux préparatoires et des installations est souvent si longue et si coûteuse, qu'il fallait bien laisser au concessionnaire, un laps de temps suffisant pour lui permettre d'amortir ses dépenses, de récupérer l'intérêt de ses capitaux et de réaliser le bénéfice auquel son travail lui donne légitimement droit. L'exemple si souvent cité des mines d'Anzin et d'Aniche, qui ne sont devenues rémunératrices qu'après des années d'efforts, — s'il est un argument excellent pour les défenseurs de la perpétuité, — démontre à tout le moins de façon éclatante qu'il est indispensable de laisser la mine aux mains du concessionnaire, pendant une longue période, la plus longue qu'il soit possible. Mais d'autre part, on doit reconnaître que dans la majorité des cas, le délai fixé dépassera de beaucoup la durée des gisements. Bien peu nombreux sont ceux, qui après 10, 20, 50 ans d'exploitation intensive, ne sont pas à peu près épuisés : nos charbonnages du Nord et du Pas de Calais n'ont qu'un demi siècle d'existence ; les mines d'or de l'Afrique du Sud, ouvertes seulement depuis une vingtaine d'années sont dans beaucoup de cas, bien près de leur extinction.

Certes il existe des mines qui n'ont pas cessé de produire depuis l'antiquité. Mais leurs possesseurs, nantis à perpétuité, ont-ils toujours eu le souci de pousser l'exploitation avec toute l'activité souhaitable ?

Il apparaît donc qu'un délai de 99 ans est, — en fait — à la fois nécessaire et suffisant pour permettre au concessionnaire de tirer de la mine tout le profit qu'il en espère.

Ce que l'on peut dire, c'est que sans doute, dans le régime nouveau, l'exploitant, lorsqu'il verra approcher l'époque du dessaisissement, ne s'occupera plus que des parties de la mine, faciles et avantageuses à exploiter ; qu'il « écrémera », le gisement, laissant les frais à faire et les

difficultés à surmonter à celui qui le remplacera. Il n'aura plus le même souci qu'auparavant d'aménager convenablement ses travaux ; il se préoccupera moins des précautions à prendre et des recherches nouvelles indispensables à effectuer. Il ne sera plus, en un mot, mû par son intérêt personnel. Nous verrons d'ailleurs qu'il pourra être tenu de poursuivre, jusqu'au dernier jour, son exploitation de façon satisfaisante.

Ces remarques, du reste, ne sont pas exactes, en toute hypothèse, car il peut se faire que le concessionnaire actuel soit maintenu par l'État, après l'expiration du délai de 99 ans.

En effet aux termes du paragraphe 2 de l'article 2. « Le cahier des charges déterminera : ... 2° La forme de la notification qui avant le commencement de la vingt-cinquième année précédant l'expiration de la concession, doit être adressée par l'Administration au concessionnaire, à l'effet de lui faire savoir si elle entend ou non, lui renouveler la concession ; à défaut par l'Administration d'avoir, avant cette date, notifié ses intentions au concessionnaire, la concession est renouvelée de plein droit aux conditions antérieures, mais pour une période de vingt-cinq années seulement.

Les dispositions précédentes seront applicables avec les mêmes délais, aux concessions renouvelées, par tacite reconduction, par périodes de vingt-cinq années. »

Ces dispositions, qui s'expliquent d'elles-mêmes, n'appellent aucune remarque particulière. L'État a l'obligation, s'il veut retirer la concession à son titulaire, à l'expiration de la 99^e année, de faire connaître de façon formelle ses intentions 25 ans d'avance, sinon la concession est renouvelée automatiquement aux conditions antérieures, pour une période de 25 ans, elle-même toujours renouvelable dans les mêmes conditions.

Mais le dit État, se réservant le droit, — ainsi que nous l'allons voir, — de prendre, au cours de ces périodes, diverses mesures de contrôle et de préparation pour l'exploitation future, ses rapports avec l'exploitant présenteront à ce

moment une certaine complexité et occasionneront presque obligatoirement une tension, et une gêne réciproques.

C'est pourquoi il y aurait peut-être intérêt, pour atténuer ces difficultés à fixer également à 99 ans, au lieu de 25, la durée des périodes de renouvellement, et même à conférer un droit de préférence au concessionnaire initial.

Nous venons de dire que l'État s'attribue la faculté de prendre certaines précautions, pour que, pendant les 25 années qui suivront la notification, de sa volonté de reprise, l'exploitation soit poursuivie dans des conditions satisfaisantes. En effet l'article 2 § 3, est rédigé comme suit : « Le cahier des charges déterminera... 3° Les mesures nécessaires, pour qu'en cas de non renouvellement de la concession, les travaux de préparation, d'exploitation, et d'entretien soient néanmoins entrepris et conduits jusqu'au terme de la concession, dans l'intérêt bien entendu de la mine, et spécialement : les règles d'imputation et d'amortissement des travaux de premier établissement, qui avec l'approbation de l'Administration seraient exécutés par le concessionnaire pendant les 25 dernières années de la concession, le mode de participation de l'État à cet amortissement ; les conditions administratives et financières dans lesquelles pendant les cinq dernières années de la concession, le concessionnaire peut être astreint à exécuter les travaux jugés nécessaires à la future exploitation ; le mode de paiement par l'État de ces travaux. »

De toute évidence, une telle disposition était obligatoire. Le gisement dont va être dessaisi l'exploitant actuel, n'est pas destiné à être abandonné par la suite ; il doit continuer, — quel que soit son nouveau titulaire, — à produire, et son activité ne saurait se ralentir. Or, la pratique démontre, que s'il est indispensable que la mine soit toujours maintenue en bon état d'entretien, il est souvent nécessaire également, de prévoir ou de préparer longtemps à l'avance, les travaux à venir ; d'amorcer les recherches qui permettront, plus tard, une exploitation à la fois judicieuse et

fructueuse. Il faut donc, dans ces conditions, que l'exploitant puisse être contraint à faire tout ce qui sera utile au bon aménagement ultérieur de la mine, puisqu'il n'y sera plus poussé par son intérêt personnel; sous la réserve équitable, du reste, que de ces frais qui ne lui profiteront pas, une part sera mise à la charge de l'Etat. Une telle mission de surveillance ne peut incomber qu'à l'Etat. Notons encore, sous cet article que, dans le régime futur, le contrôle de l'Etat sera même étendu à un objet nouveau : l'emploi des capitaux investis dans la mine. Mais ce contrôle à notre sens ne saurait être que profitable à l'intérêt public; il empêchera ce que l'on appelle la « surcapitalisation » des affaires, c'est à dire l'évaluation d'une mine à un chiffre trop élevé; il empêchera également le gaspillage des capitaux en publiant le montant exact de ceux qui auront été utilisés. Nous allons du reste avoir l'occasion de retrouver cette observation lors de l'examen des n^{os} 8 et 9 de l'art. 2.

Les paragraphes 4 et 5 de l'article 2 font connaître quelle sera, au jour de l'extinction de la concession, la situation faite à ce que nous pourrions appeler le matériel de la mine. « Le cahier des charges déterminera :

« 4^o Les terrains, bâtiments, ouvrages, machines, appareils et engins de toute nature servant à l'exploitation de la concession, et en constituant les dépendances immobilières conformément à l'article 8 de la loi du 21 avril 1810, qui à ce titre doivent faire gratuitement retour à l'Etat en fin de concession, francs et quittes de tous privilèges, hypothèques et autres droits réels.

« 5^o Les conditions dans lesquelles en fin de concession, l'Etat, ou le cas échéant, le concessionnaire nouveau peut reprendre, à dire d'experts, les matières extraites, les approvisionnements et autres objets mobiliers ainsi que les bâtiments et ouvrages ne rentrant pas dans la catégorie de ceux visés à l'alinéa précédent..... »

C'est ainsi que le rédacteur du projet, qui tient à démontrer son souci constant de ne pas s'écarter de la loi de 1810,

entend en respecter les termes. Il crée une distinction très nette entre les divers éléments qui constituent la mine. D'une part, la mine proprement dite et ses installations reviendront à l'État, gratuitement et franches de charges; d'autre part le reste sera racheté après expertise. Autrement dit, les immeubles, sans la moindre exception, qu'ils soient par nature, comme les puits, les galeries, les terrains, ou par destination comme les machines et les engins, seront enlevés au concessionnaire, sans indemnité; sans indemnité ni pour lui, ni pour ses créanciers, puisqu'aucun droit conféré à un tiers ne pourra continuer à les grever, et que les garanties données sur eux tomberont ipso facto au jour dit.

Or, les immeubles n'est-ce pas toute la richesse, toute la valeur réelle de la mine! Quant aux meubles qui représentent le moindre intérêt de l'exploitation, — approvisionnements, produits, objets mobiliers, — ils seront rachetés à dire d'experts.

Nous avons déjà dit, — au point de vue théorique, — ce que nous pensions de cette véritable suppression de la propriété minière. En fait, on aboutira là à une vraie confiscation, qui constituera certes un gros avantage pour l'État devenu sans frais propriétaire de richesses importantes, mais qui sera en contradiction avec les principes les plus élémentaires du droit et de l'équité. Il nous semble qu'une telle disposition ne peut être maintenue, lors du vote définitif de la loi. Elle consacrerait une injustice, une spoliation à l'encontre du concessionnaire dépossédé. Car enfin, aucune assimilation ne peut être trouvée entre cette situation et celle que l'article 555 du Code Civil, fait au tiers qui a élevé, sur un fonds qui ne lui appartient pas, des constructions et ouvrages. Ici le concessionnaire a bien été, pendant 99 ans, propriétaire exclusif de la mine; les travaux qu'il a dû effectuer étaient indispensables à l'exploitation de son fonds. L'article 555 du reste, n'ajoute-t-il pas que si les constructions faites par le tiers sont conservées par le propriétaire, celui-ci doit à tout le moins le remboursement du prix des matériaux et de la main-d'œuvre?

En tout état de cause, la disposition de l'article 2, § 4,

nous paraît devoir être fondue avec celle du § 5, pour qu'il soit dit purement et simplement qu'au jour où l'État prendra possession de la mine, le concessionnaire évincé sera indemnisé de l'intégralité des éléments, — immeubles comme meubles, — qui constituaient sa mine, et qui lui sont tous enlevés, à compter dudit jour.

Il n'y a aucune observation particulière à présenter sur les deux alinéas suivants de l'article 2, qui indiquent que la concession pourra prendre fin, comme sous le régime actuel, quand l'exploitation ne sera pas effectuée convenablement, ou quand le concessionnaire voudra y renoncer.

« Le cahier des charges déterminera.....

6° Les conditions et les formes dans lesquelles la déchéance peut être prononcée pour inobservation des obligations imposées au concessionnaire.

7° Les conditions dans lesquelles il peut être renoncé à la concession avant l'expiration de sa durée. »

Avec l'alinéa 8 de l'article 2 intervient l'importante question de la participation aux bénéfices.

Nous savons qu'au cours des séances du Comité Consultatif des Mines chargé de la rédaction du projet actuel, les représentants des ouvriers eux-mêmes se sont élevés contre l'idée de la participation ouvrière, préférant voir l'État stipuler à son profit personnel toute la participation qu'il sera possible d'imposer, pour doter ensuite les œuvres qui leur sont chères, sur les fonds généraux du Budget. (1)

Le système de la participation ouvrière a donc été écarté ; et seule, la participation de l'État a été maintenue.

En conséquence l'article 2, §§ 8 et 9, a été rédigé comme suit :

« Le Cahier des charges déterminera.....

8° Les conditions financières, uniformes pour toutes les concessions accordées en application de la présente loi, de la participation de l'État aux bénéfices annuels de l'exploitation,

(1) Cf. page 137.

spécialement : le taux de l'intérêt annuel cumulatif alloué au capital investi dans l'entreprise et non remboursé à partir duquel l'État entre en participation ; le mode de calcul de cette participation suivant que le concessionnaire est une société spéciale ayant pour objet principal l'exploitation de la concession, ou suivant telles autres hypothèses, pouvant être envisagées ; en cas de participation déterminée d'après les dividendes ou les bénéfices répartis, la fraction de ces dividendes ou bénéfices devant être versée par le concessionnaire à l'État ; l'échelle progressive d'après laquelle est calculée la part revenant à l'État ; les conditions dans lesquelles l'État viendra au partage de l'actif net après remboursement du capital ; en cas de liquidation ou à l'expiration de la concession, ces conditions devant être déterminées de telle façon que la part ainsi attribuée à l'État soit, autant que possible, équivalente à l'ensemble des sommes qui lui eussent été annuellement versées, si les bénéfices disponibles avaient été intégralement distribués.

« Il sera stipulé dans l'acte de concession que s'il était ultérieurement établi à la charge des exploitations minières un impôt spécial instituant la participation légale de l'État aux bénéfices de ces exploitations, les sommes dues à l'État au titre de la participation contractuelle résultant des dispositions qui précèdent seraient réduites du montant de cet impôt.

« 9° Lorsque le concessionnaire est une société spéciale, ayant pour objet principal l'exploitation de la mine, le capital initial auquel se constitue la société ainsi que les conditions dans lesquelles doivent être soumises à l'approbation de l'administration, les augmentations ultérieures de ce capital ».

En étudiant ces deux longues dispositions dans leur ensemble, nous sommes conduits à faire plusieurs observations.

Voici donc la participation de l'État définitivement établie. L'est-elle d'après les principes à l'examen desquels nous nous sommes livrés précédemment ? En partie seulement.

En effet, il est précisé tout d'abord, et ceci est bien conforme aux méthodes récentes, que « les conditions financières seront uniformes pour toutes les concessions accordées en application de la présente loi ». Autrement dit : que la concession soit de houille, de fer, d'or ou de n'importe quelle autre substance minérale, les conditions générales de la participation de l'État seront toujours identiques : le taux de l'intérêt réservé au capital ; le mode de calcul de cette participation selon que le concessionnaire sera uniquement exploitant de la mine, auquel cas il devra faire participer l'État à tous ses bénéfices, ou qu'il exercera en même temps, comme la pratique s'en est beaucoup répandue en ces dernières années, des industries connexes, voire principales (usines de produits chimiques, hauts-fourneaux, fonderies) aux bénéfices desquelles l'État ne saurait évidemment prétendre ; le quantum des bénéfices à verser à l'État par rapport à l'ensemble desdits bénéfices, etc. Ces conditions générales qui constitueront si l'on peut dire, le cadre fixe dans lequel la participation proprement dite sera appelée à se mouvoir, seront toujours les mêmes en toutes circonstances.

Mais, par contre, ce qui est une innovation heureuse, le montant de la participation de l'État ne sera pas uniforme.

Alors que dans les concessions accordées récemment avec offres de concours, la part revenant à l'État avait été invariablement et brutalement fixée à 25 0/0, quel que soit le chiffre des bénéfices, l'État se réservera maintenant une part qui croîtra progressivement avec l'importance de ces bénéfices. « Le cahier des charges fixera... l'échelle progressive d'après laquelle est calculée la part revenant à l'État ». Et ceci nous semble bien être la solution la plus simple et la plus judicieuse ; car il est de la nature même du problème minier que si certaines exploitations réalisent d'importants profits, d'autres ne cesseront jamais de vivre péniblement. Que la participation de l'État soit donc tout d'abord modérée, pour s'élever dans de fortes proportions lorsque les bénéfices seront considérables. N'est-ce pas ainsi que

dans une autre partie de ce travail, nous avons conçu le système le plus juste et le plus net de participation aux bénéfices.

Il resterait à ajouter que, des conditions des précédentes concessions, comme des déclarations mêmes de M. Loucheur, il résulte que le taux de l'intérêt laissé libre entre les mains du concessionnaire, comme rémunération de son capital, sera probablement fixé à 6 0/0. Les industriels demandent avec raison, à notre sens, que ce taux soit relevé à 8 ou 10 0/0. Depuis quelques années, le taux de rémunération des capitaux s'est sensiblement accru; le taux de 6 0/0 est devenu usuel pour les placements dépourvus d'aléas (Cf. les emprunts de la Défense nationale); il doit être dépassé si l'on veut que les capitaux aillent aux entreprises minières qui comporteront toujours, par essence, une part de risques et d'inconnu.

Observons encore que pour régler les droits pécuniaires de l'État, en cas de liquidation ou d'expiration de la concession, l'alinéa 8 dispose que la part de l'actif net revenant à l'État après remboursement du capital devra comprendre les sommes qui lui auraient été annuellement versées, à titre de part sur les bénéfices, si tous les bénéfices avaient été distribuées chaque année. Or il est de bonne administration, pour une société concessionnaire prévoyante, de retenir chaque année sur ses bénéfices, au lieu de les distribuer, les sommes nécessaires à l'exécution de certains travaux préparatoires, au développement de ses installations et de son outillage, à l'accroissement de son fonds de roulement. N'est-il pas vraiment excessif de voir au jour de la liquidation l'État prétendre que la part d'actif qui lui revient doit être complétée d'une fraction des sommes ayant servi à l'amélioration de la concession; étant donné surtout qu'il aura déjà profité des avantages ainsi obtenus, en prélevant sa part sur les bénéfices supplémentaires que la sagesse du concessionnaire lui aura, de la sorte, permis de réaliser.

Constatons enfin que le projet de loi garantit pour l'avenir les concessionnaires nouveaux contre un accroisse-

ment anormal de leurs charges fiscales. Il ne leur assure pas, — il ne pourrait d'ailleurs le faire, — que leurs charges fiscales ne seront jamais augmentées. Mais au cas où un nouvel impôt spécial serait établi sur les bénéfices des exploitations minières, ce nouvel impôt ne se superposerait pas à la participation de l'État, qui n'est elle-même qu'un véritable impôt. Le montant de cet impôt éventuel serait déduit de la participation contractuelle de notre article ; et ce ne serait que justice, si l'on ne veut pas écraser sous une fiscalité excessive la propriété minière déjà si précaire par ailleurs ; car nous avons le regret de remarquer que les vieilles redevances minières malgré leur aggravation récente, ne sont pas, ainsi que nous le souhaitions, supprimées purement et simplement dans le projet Loucheur ; elles continueront à coexister avec toutes les charges futures.

L'alinéa 9 de l'article 2 n'appelle qu'une observation que nous avons d'ailleurs déjà formulée, sous le paragraphe 3 et qui est commune également à l'alinéa 8 et à l'article 3 suivant. « Le capital initial et les augmentations de capital ultérieures seront déterminées par le cahier des charges, si le concessionnaire est une société spéciale ayant pour objet principal l'exploitation de la mine. »

En raison du rôle nouveau que l'État, véritable associé contractuel, va jouer vis-à-vis des concessionnaires, son contrôle va s'étendre obligatoirement à l'emploi de leurs capitaux et à la gestion de leurs intérêts financiers. Est-ce à dire que cette ingérence administrative sera un bien, dans ce pays où les méthodes de la comptabilité d'État ne sauraient toujours être données en exemple ? Assurément non ! mais d'autre part, puisqu'il ne peut en être autrement, il y a lieu de souhaiter que l'intervention de l'État, tout en laissant la plus grande liberté d'action possible aux exploitants, ait pour conséquence la suppression de tout gaspillage, l'emploi rationnel des disponibilités, l'exécution complète et sûre des contrats, en un mot l'utilisation méthodique et totale des capitaux engagés dans l'entreprise.

De l'alinéa 10 de l'article 2 qui décide : « Les cahiers des charges détermineront... les conditions particulières de la concession et d'une manière générale, les droits et obligations du concessionnaire tant pendant la durée de la concession qu'à son expiration, » il n'y a rien à dire qui ne soit commun avec les dispositions connues de la loi de 1810.

*
* *

L'article 3, qui nous reste à examiner, va nous permettre quelques remarques dont la principale. — que nous avons réservée jusqu'ici intentionnellement, — est relative aux cahiers des charges.

« Des règlements d'administration publique, dit cet article 3, détermineront les conditions d'application de la présente loi et fixeront notamment :

« 1^o Le texte des cahiers des charges types;

« 2^o L'étendue et les conditions du contrôle financier auquel les concessions seront assujetties; les pouvoirs attribués aux représentants de l'État chargé de ce contrôle;

« 3^o Les formes de l'instruction à laquelle donneront lieu les demandes en concession et l'institution d'exploitation d'État; le délai dans lequel il doit être statué sur les demandes en concession;

« 4^o Les conditions administratives et financières auxquelles est soumise l'exploitation directe des mines par l'État. Les organismes administratifs chargés de la gestion des mines exploitées directement par l'État, sont assujettis aux mêmes droits, taxes et contributions de toutes natures, ainsi qu'aux mêmes obligations générales que les concessionnaires privés: les charges des travaux d'établissement sont inscrites dans leurs comptes annuels; en aucun cas, le délai d'amortissement des emprunts contractés par ces organismes ne peut être supérieur à 50 ans. »

Ainsi, nous le voyons, les cahiers des charges des concessions vont prendre dans l'avenir une importance considérable. Nous avons déjà remarqué que toutes les dispositions

longuement précisées par l'article 2 et qui toutes, sont essentielles, devaient être inscrites dans les cahiers des charges nouveaux. Il nous paraît qu'il peut y avoir là une source de divergences, de nature à nuire aux intéressés. Dans la situation actuelle, l'usage du cahier des charges, joint au décret de concession, a été, en fait, supprimé depuis un décret du 14 janvier 1909. Ce décret, qui porte réglementation générale de l'exploitation des mines, avait enlevé, en effet, toute utilité aux cahiers des charges, car il réunissait dans son texte toutes les clauses méritant d'être retenues. Aussi, dans un avis du 2 mars 1909, le Conseil d'État avait-il précisé que désormais l'acte de concession « qui devait être réduit au décret seulement, ne pourrait contenir que des clauses spéciales et particulières. »

Mais voici que le projet de loi, attribuant même au cahier des charges un rôle qu'il n'a jamais eu, entend lui faire déterminer non seulement les conditions spéciales à chaque concession, — limites, nature des minerais, indemnités à l'inventeur et au propriétaire de la surface, personnalité du concessionnaire, — mais encore toutes les conditions générales, d'ordre technique, administratif et financier, dont l'ensemble doit former le régime nouveau des concessions. Bien mieux, et le projet en ceci est strictement conforme aux déclarations faites à la tribune de la Chambre le 29 octobre 1917 par M. Loucheur, on créera un cahier des charges-type, « où il y aura un certain nombre de chiffres en blanc, que le Gouvernement fixera (1) » d'une façon différente, selon chaque cas particulier.

Il nous semble dangereux de s'en remettre ainsi au cahier des charges du soin de déterminer les conditions essentielles de chaque concession. Même avec un cahier des charges-type, il y aura ainsi des éléments variables, différemment appréciés, suivant le moment, par les ministres successifs, et dont la diversité ne peut être que très préjudiciable aux intéressés. En notre matière plus qu'en toute autre, il importe

(1) J. O., du 30 octobre 1917. Discours de M. Loucheur, p. 2844.

en effet que les conditions générales de l'institution des concessions soient nettement fixées et connues à l'avance, qu'elles soient les mêmes pour tous et aussi immuables que possible.

C'est pourquoi nous ne pouvons qu'approuver pleinement l'un des vœux émis au récent Congrès du Génie civil par la section des Mines et qui est ainsi formulé : « La section émet le vœu : que les conditions essentielles des concessions soient déterminées par la loi elle-même, complétée au besoin par un règlement général d'Administration publique, le décret de concession ne devant contenir que les indications spéciales à chaque espèce, telles que les limites de la concession, les substances concédées, l'attributaire, les indemnités à l'inventeur, s'il y a lieu, et au propriétaire du sol. » (1)

Ajoutons seulement, qu'à notre avis, bien que les règlements d'administration publique aient le grand avantage « d'alléger le travail législatif en permettant de n'inscrire dans la loi que les principes fondamentaux (2) » la question est assez neuve et assez importante pour que ce soit le Parlement lui-même qui fixe d'une façon précise l'étendue exacte des charges nouvelles à imposer aux concessionnaires à venir.

L'article 3, qui s'occupe à son tour du contrôle financier de l'État n'appelle pas d'observations autres, que celles que nous avons déjà formulées sur ce point.

Signalons enfin un alinéa d'apparence modeste du dit article, mais qui, pratiquement, peut avoir un intérêt considérable : « le règlement d'administration publique déterminera... le délai dans lequel il doit être statué sur les demandes en concession ». Lorsque cette disposition sera votée, à la condition que le délai soit suffisamment court, 2 ans par exemple, on ne verra plus s'accumuler au Ministère, — comme le cas s'est si souvent produit en ces dernières années, — des demandes en concession dont le nombre augmente

(1) Congrès du génie civil. Rapport de M. Dayras, p. 391.

(2) Berthélemy, *op. cit.*, p. 98.

sans cesse, et dont quelques unes attendent une solution depuis plus de 10 ans.

* *

Telle est, brièvement résumée, l'économie du nouveau projet de loi du 10 janvier 1918.

Nous avons constaté que s'il soulève des critiques, dont certaines sans doute apparaîtront comme mal fondées, il offre néanmoins un ensemble de qualités remarquables.

Les intérêts en jeu sont si divers et si contraires que ce serait une utopie d'espérer leur trouver, en toute hypothèse, un terrain d'entente complète. Le mieux qui puisse être fait, — et en toute sincérité, il semble bien que le projet y réussisse, — c'est de leur donner à tous l'assurance et la garantie qu'ils seront appréciés soigneusement et sans passion aucune, et que dans toute la mesure où le souci du bien général comme de l'avantage particulier de chacun le permettra, ils seront harmonisés et conciliés.

CONCLUSION

Il semble probable qu'au moment où paraîtront ces lignes, le projet du 10 janvier 1918 aura été voté par les Chambres et sera devenu la loi nouvelle. Ainsi, l'effort poursuivi pendant un siècle pour anéantir l'œuvre juridique du législateur de l'Empire, n'aura, malgré le talent, l'opiniâtreté et l'ardeur de ceux qui l'ont accompli, abouti qu'à une modification relativement modeste du système tant combattu.

C'est que, en vérité, si démolir et renverser sont un travail souvent facile, élever une cité nouvelle est une tâche autrement pénible.

Assurément la loi du 21 avril 1810, promulguée à une certaine époque de notre développement national, ne répond plus, dans son ensemble, aux conceptions et aux conditions de la vie contemporaine. Mais nous avons constaté l'impuissance véritable dont a fait preuve le Parlement à chaque fois qu'il a voulu en améliorer le texte. Il aura fallu que la guerre actuelle, brisant, sous l'empire d'une nécessité pressante, les vieilles idées et les doctrines archaïques, porte au Gouvernement un homme, aux vues neuves, aux pensées hardies, et qui ne s'embarasse pas de théories, un homme d'affaires, en un mot et non un politicien, pour que la hache tant de fois portée sans succès dans l'arbre antique, mais toujours vigoureux, vienne en abattre les branches sans vie, tout en laissant le tronc intact.

Est-ce à dire qu'en donnant aux concessions futures, un caractère temporaire et onéreux, M. Loucheur aura supprimé, du coup, toute la question minière ?

Assurément non ; et telle, nous le savons n'est pas son ambition. Car la vie des nations, comme celle des individus est en évolution constante et ses lois doivent se modifier

sans cesse à son image. La lutte économique restera rude quand le conflit armé aura pris fin. Déjà nous avons l'obligation de prévoir, pour demain, des méthodes nouvelles, adaptées à l'état nouveau des peuples. N'y aura-t-il pas lieu, pour faire à nos adversaires d'aujourd'hui une concurrence heureuse sur les marchés du monde, de transformer nos mœurs industrielles et commerciales. Nous serons plus que jamais tributaires de nos voisins pour notre consommation de houille ; par contre le sol sacré de la Patrie, si douloureusement souillé par l'ennemi, révélera sans doute en ses couches profondes l'immense richesse d'un minerai de fer inépuisable.

Ce sera une nécessité vitale de donner à nos exploitations minières toute notre diligente attention. Peut-être devrons-nous modifier notre système de concessions, morcelées, fragmentées, isolées, pour les grouper en de puissantes associations aux ressources matérielles et financières décuplées ! Peut-être l'État sera-t-il dans l'obligation pour diriger les recherches et leur faire tenir toutes leurs promesses, de créer certains organes généraux, certains offices centraux, qui faciliteront et amélioreront les efforts de l'initiative privée ! Peut-être l'habitude devra-t-elle être prise de concéder, contrairement aux errements actuels, de très vastes périmètres, dont l'étendue compensera l'irrégularité et l'aléa de nos gisements français ! Peut-être, pour accroître l'outillage des exploitants, pour leur permettre de s'ouvrir à l'étranger les débouchés indispensables, pour explorer avec profit les gisements encore intacts de nos vastes possessions coloniales, faudra-t-il créer des banques nationales, ou régionales à destination déterminée ! Peut-être, enfin, les questions de main-d'œuvre, de salaires, de coopération, se développeront-elles suivant des données totalement différentes de leurs directives présentes !

On le voit, le problème minier, complexe et multiple dans le passé, sera encore complexe et multiple dans l'avenir. Lui aussi, sans cesse, se renouvelle et se transforme.

Mais nous sommes en droit de constater avec un légi-

time orgueil, que les efforts de nos savants, de nos ingénieurs, de nos parlementaires, de nos ouvriers, ont, tout compte étant loyalement fait, donné sous le régime de 1810 d'heureux et brillants résultats.

Souhaitons donc que, persévérant dans leur tâche commune et concertée, sous une législation renouvelée et rajeunie, ils fassent mieux encore. C'est là le secret, et si nous le voulons, ce sera l'œuvre de demain.

Vu :
Le Président de la thèse,
H. BERTHÉLEMY.¹

Vu ;
Le Doyen,
L. FARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer :
Le vice-recteur de l'Académie de Paris,
L. POINCARÉ.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
Bibliographie	1
Avant-Propos	2
Introduction	3
Chapitre I. — Les principes du régime français	11
Généralités	11
Classification des substances minérales	16
Régime des Mines	19
Régime des Minières et des Carrières	44
Compétence.	50
Personnel employé dans les Mines	51
Chapitre II. — Les législations étrangères et coloniales	56
Allemagne	56
Grande Bretagne	59
Autriche.	60
Italie.	61
États-Unis	63
Russie	64
Serbie	65
Suède	66
Belgique.	68
Algérie	70
Tunisie	72
Autres colonies.	74
Chapitre III. — Les Critiques	89
A) Critiques d'ordre général.	90
Les Mines et Minières. L'Ouenza	90
La Commercialisation	98
Le principe de gratuité	102
L'attribution de la concession	107
Les redevances	113
B) Critiques d'ordre particulier.	118
La Nationalisation et la Régie d'État	118
Les Conditions relatives au travail.	126

	Pages.
Chapitre IV. — Tentatives de Réformes. État actuel de la Question Minière.	138
Projets de Réformes	139
État actuel de la question	158
Chapitre V. — Le projet de loi du 10 janvier 1918.	166
Analyse du projet	166
Conclusion.	188

